



Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi

*B.P. 3113 Bujumbura * Tél: 22 21 88 20*

*E-mail : oag@cbinet.net * Site Web: www.oag.bi*

ANALYSE DES OBSTACLES FONCTIONNELS ET LEGAUX A L'INDEPENDANCE DU JUGE AU BURUNDI

Bujumbura, septembre 2021

Remerciements.

Au terme de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Monsieur Edouard MINANI, consultant, pour avoir accepté de collaborer avec l'OAG dans l'élaboration de cette analyse.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de lecture du rapport d'observation dont les noms suivent :

Maître Godefroid MANIRAMBONA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Maître Jean de Dieu MUHUZENGE, Bâtonnier ;

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Table des matières

N°	Matière	Page
	Remerciement.....	3
	Table des matières.....	5
	Sigles et abréviations.....	8
	Résumé exécutif.....	9
	INTRODUCTION GENERALE.....	14
0.1.	Contexte et justification.....	14
0.2.	Objectifs.....	16
0.3.	Résultat attendu.....	16
0.4.	Méthodologie	17
	CHAPITRE 1 : CADRE JURIDIQUE RELATIF A L'INDEPENDANCE DU JUGE.....	18
I.1.	Précisions terminologiques.....	18
I.2.	Les instruments juridiques relatifs à l'indépendance du juge....	22
	CHAPITRE 2. DES OBSTACLES A L'INDEPENDANCE DU JUGE AU BURUNDI.....	27
II.1.	Des différents aspects de l'indépendance du juge.....	28
II.2.	Les obstacles fonctionnels et légaux a l'indépendance du juge	47
	CHAPITRE III. DES PISTES DU RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DU JUGE AU BURUNDI.....	61
III.1	Sur le plan fonctionnel.....	61
	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	69
	BIBLIOGRAPHIE.....	73

SIGLES ET ABREVIATIONS

Al.	: Alinéa
Art.	: Article
BOB	: Bulletin Officiel du Burundi
CEDJ	: Centre d'Etudes et de Documentation juridiques
CFPJ	: Centre de Formation Professionnelle de la Justice
CNTB	: Commission Nationale des Terres et autres Biens
COCJ	: Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires
CPC	: Code de Procédure Civile
CPP	: Code de Procédure Pénale
CSTB	: Cour Spéciale des Terres et autres Biens
DGAP	: Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
EAC	: East African Community
ENM	: Ecole Nationale de la Magistrature
ECOSOC	: Conseil Economique et Social des Nations Unies
Etc.	: et cætera
N°	: numéro
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
ONU /AG	: Assemblée Générale des Nations Unies
p.	: page
SNL	: Service National de Législation
SYMABU	: Syndicat des Magistrats du Burundi
UPRONA	: Union pour le Progrès National
Vol	: volume
UIM	: Union Internationale des Magistrats

RESUME EXECUTIF

- **Principaux constats**

1. Les objectifs de l'étude sont les suivants : (1) Mettre en exergue l'état des lieux de l'indépendance du juge; (2) Dégager les obstacles fonctionnels à l'indépendance du juge ; (3) Relever, le cas échéant, les obstacles légaux à l'indépendance de l'indépendance du juge ; (4) Faire des propositions concrètes pour renforcer l'indépendance du juge au Burundi.
2. Les réflexions qui ont servi à la production de ce document ont été menées à partir de la revue documentaire et de la revue juridique et de l'entretien avec les dispensateurs de la justice.
3. L'indépendance du juge implique un statut qui assure au juge la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes les instructions et pressions.
4. Si l'indépendance du juge requiert une certaine immunité à l'égard du justiciable aussi bien à l'égard du pouvoir exécutif qu'à l'égard du pouvoir législatif, elle ne va pas jusqu'à son impunité. Le juge doit répondre de certaines fautes et suivant une procédure bien définie.
5. Les pressions ou instructions de source externe qui portent atteinte à l'indépendance du juge et du tribunal sont des pressions ou instructions de source non judiciaire.
6. Le juge burundais n'est pas indépendant vis-à-vis de l'exécutif et du législatif.
7. Il existe des obstacles fonctionnels et légaux à l'indépendance du juge burundais.
8. Les conditions de nomination des magistrats ne sont pas de nature à garantir leur indépendance.

9. Le principe de l'inamovibilité du juge est inconnu ou plutôt méconnu dans certains de ses aspects dans la réalité de la pratique burundaise.

- **Recommandations**

Recommandations au Gouvernement

1. Renforcement du contexte démocratique : Une démocratie qui fonctionne garantit la séparation des pouvoirs et le principe de la séparation des pouvoirs est à la base de l'indépendance et de l'impartialité du juge
2. Engagement en faveur de l'indépendance des juges : L'Etat devrait également mettre en place des mécanismes destinés à protéger les juges des pressions, des ingérences, des actes d'intimidation et des agressions, et à assurer leur sécurité.
3. Bâtir une culture nationale de l'indépendance judiciaire : le Gouvernement devrait compléter l'arsenal juridique par une culture nationale de l'indépendance judiciaire, car, l'indépendance consiste moins dans les prescriptions constitutionnelles et législatives, que dans leur respect. L'indépendance ne se décrète pas, elle se pratique.
4. La Constitution de la République du Burundi devrait être revisitée pour confier l'exercice du pouvoir judiciaire à la Cour suprême et aux autres cours et tribunaux institués par la Constitution et autres lois en termes non ambigus.
5. L'article 112, alinéa 3 de la Constitution de la République du Burundi devrait être reformulée de cette manière : « A l'exception des magistrats du siège nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature, les nominations aux emplois supérieurs telles que précisées à l'article 192, 9° de la présente constitution ne deviennent effectives que si elles sont approuvées par le Sénat ».

6. Mettre les magistrats à l'abri de toute tentation et de toute corruption : c'est-à-dire dans une situation confortable de bien-être et d'indépendance et dans une atmosphère de confiance et de non-ingérence.
7. Revaloriser le statut professionnel du magistrat par des règles strictes de déontologie et de garanties de carrière permettant d'exercer sa profession en toute sécurité et intégrité.

Toutes ces recommandations sont envisageables sur le moyen et le long terme, étant entendu que leur mise en œuvre dépendra de la volonté du Gouvernement de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance.

Recommandations au Parlement

8. Pour préserver son indépendance et éviter que le juge ne serve deux maîtres à la fois, l'article 12 du statut des magistrats relatif au serment des magistrats devrait être reformulé pour l'harmoniser avec celui porté par l'article 111 du COCJ. Le travail de rédaction de l'avant-projet de ces textes ayant déjà été terminé, le Parlement les adopterait dans un court terme pour les faire passer à la promulgation par le Président de la république.
9. Revisiter la loi régissant la cour suprême dont certaines de ses dispositions (articles 163 et 171) énervent le principe de l'indépendance de la justice et semblent inconstitutionnels puisqu'ils confient le traitement des questions de recevabilité des demandes en justice aux autorités de l'exécutif. La procédure de révision peut s'étaler sur le court ou le moyen terme, que la procédure soit enclenchée par voie d'exception soulevée devant les juridictions ordinaires ou qu'elle soit enclenchée par voie d'action intentée devant la Cour constitutionnelle.

Recommandations à Monsieur le Président de la République

10. Dans le cadre de la réforme du Guide en Code de déontologie du magistrat, il est nécessaire de revisiter l'article 88 du décret portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat pour confier la gestion de la discipline des membres du corps de la Magistrature et les sanctions aux contrevenants au pouvoir judiciaire.

Recommandations au Ministre de la Justice

11. Concrétiser l'indépendance du pouvoir judiciaire et garantir la bonne administration de la justice à travers le recrutement des magistrats effectué de manière transparente au moyen d'un concours suivi par une formation initiale des candidats magistrats ayant réussi aux épreuves.
12. Les juges devraient jouir de l'immovibilité et avoir le droit de demeurer en fonction jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire, à moins que leur état de santé ne justifie un départ prématuré ou que leur conduite ne les rende inhabiles à exercer des fonctions judiciaires.
13. La promotion ou le commissionnement des magistrats devrait se faire en fonction d'une liste d'aptitude et d'un tableau d'avancement ordinaire ou spécial sur lesquels s'inscrit la carrière du juge et pouvant servir à l'autorité d'avancement pour faire son choix en fonction des notes du magistrat.

Recommandations au Conseil Supérieur de la Magistrature

14. Renforcer le régime disciplinaire des magistrats tout en leur garantissant le droit à une procédure transparente et équitable devant le Conseil supérieur de la Magistrature.

Recommandation aux magistrats

15. La lutte pour la conquête et le renforcement de l'indépendance de la Magistrature doit être menée sur le front syndical et par les magistrats eux-mêmes. En effet, l'indépendance du juge, indispensable à une distribution impartiale de la justice, doit son fondement, au-delà des textes, aux combats individuels, mais aussi collectifs des membres du corps. C'est pour cette raison que les magistrats doivent promouvoir l'exercice du droit syndical et redynamiser le SYMABU.

INTRODUCTION GENERALE

0.1. Contexte et justification

Dans tout Etat démocratique, l'aménagement du pouvoir politique a pour objectif l'institution d'un Etat de droit caractérisé par la volonté d'éliminer l'arbitraire des gouvernants. Cela implique, entre autres, le respect des droits et libertés fondamentaux du citoyen, l'encadrement juridique et la séparation des trois fonctions traditionnelles dévolues aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Le pouvoir judiciaire, constitué généralement des cours et tribunaux, est indépendant des deux autres. Son indépendance se manifeste à travers le principe selon lequel ni le Gouvernement ni, à plus forte raison, les autorités administratives qui lui sont subordonnées, ni le parlement, ne puissent donner un ordre ou exercer une quelconque pression directe ou indirecte sur un juge pour statuer dans un sens déterminé.

Car dans tout système politique soucieux d'assurer la libre jouissance des droits fondamentaux, la justice est un maillon essentiel de leur protection puisque c'est d'elle que dépendent la stabilité et la cohésion des structures étatiques.

La mainmise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire est la base d'une justice à double vitesse, avec à la clé la consécration de l'impunité et l'impossibilité de tout projet de développement durable.

Dans le contexte burundais, la séparation des pouvoirs est consacrée par la constitution du 8 juin 2018. La loi fondamentale stipule en effet que «le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la constitution et à la loi»¹.

En outre, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) stipule,

¹ Art. 214 al. 2 et 3 de la Constitution

en son art.10), que toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Dans le souci de confronter ce cadre légal à la réalité ou au vécu quotidien du juge dans son cadre professionnel, l'OAG a commandité une analyse sur **les «obstacles fonctionnels et légaux à l'indépendance du juge au Burundi»**.

0.2. Objectifs

Objectif global

- Contribuer au renforcement de l'indépendance du juge au Burundi

Objectifs spécifiques

1. Mettre en exergue l'état des lieux de l'indépendance du juge;
2. Dégager les obstacles fonctionnels à l'indépendance du juge ;
3. Relever, le cas échéant, les obstacles légaux à l'indépendance de l'indépendance du juge ;
4. Faire des propositions concrètes pour renforcer l'indépendance du juge au Burundi.

0.3. Résultat attendu.

L'OAG dispose d'un document d'analyse sur les «obstacles fonctionnels et légaux à l'indépendance du juge au Burundi» comprenant les aspects suivants :

1. L'Etat des lieux de l'indépendance du juge;
2. Les obstacles fonctionnels à l'indépendance du juge ;
3. Les obstacles légaux à l'indépendance du juge ;
4. Des propositions concrètes pour renforcer l'indépendance du juge au Burundi.

0.4. Méthodologie

La revue documentaire : elle consiste dans la collecte et l'analyse des documents en rapport avec le sujet : document du projet, document de politique judiciaire, document de stratégie, études et rapports d'activités divers en rapport avec le sujet.

La revue juridique : la revue juridique est en réalité une revue documentaire portant uniquement sur les textes juridiques. Ainsi plusieurs textes juridiques comme la constitution, la loi portant statut des magistrats, la loi régissant la cour suprême, le CPC, le CPP, le COCJ, CPP, le décret portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat, etc. ont été analysés tout au long de l'étude.

Les entretiens : il s'agit de mener des entretiens directifs, semi-directifs ou non directifs avec les acteurs intervenant dans le secteur de la justice sur l'indépendance du juge.

Validation du rapport provisoire : le rapport provisoire de l'étude va faire objet d'une lecture de la part du commanditaire de l'étude. Les observations, avis, commentaires et ajouts seront pris en compte dans la rédaction du rapport final.

CHAPITRE 1 : CADRE JURIDIQUE RELATIF A L'INDEPENDANCE DU JUGE

Dans le présent chapitre, nous aborderons d'abord les notions de l'indépendance du juge et du pouvoir judiciaire. Ensuite, nous parlerons des instruments juridiques internationaux qui traitent de la question avant de faire un aperçu sur les textes juridiques nationaux en rapport avec cette thématique.

I.1. Précisions terminologiques

Au Burundi, il est difficile de séparer le juge de l'institution qu'il anime à telle enseigne que le pouvoir judiciaire est personnifié par le juge et ceci sans distinction selon qu'il s'agit du juge judiciaire, du juge administratif ou du juge constitutionnel. Abordons les deux notions.

a) La notion d'indépendance du juge

Le principe de l'indépendance du juge, construit initialement pour le protéger de l'ingérence des autres pouvoirs, l'interpelle en retour sur ses pratiques professionnelles et sur la qualité des réponses qu'il apporte aux attentes, de plus en plus pressantes et exigeantes des justiciables. Il doit non seulement veiller à son indépendance, à la perception de celle-ci par les parties, mais plus encore s'attacher à rendre aussi transparentes que possible son intervention et les motivations qui fondent ses décisions.

L'indépendance du juge est rarement définie en dehors de la trilogie qu'elle forme avec deux autres notions : la responsabilité et l'impartialité, si bien qu'elle n'est abordée qu'en creux ou couplée le plus souvent avec la responsabilité.

Nous disons que l'indépendance du juge peut être entendue comme la liberté pour le juge de conduire et d'exposer son analyse pour aboutir à une décision qu'il aura prise en respectant un corpus de règles et de valeurs qui fondent son office de rendre justice. Plus précisément, elle est un devoir qui s'impose au juge dans sa relation avec les justiciables; elle suppose que le

juge dispose d'une indépendance statutaire mais aussi qu'il se place toujours à la juste distance du litige qui lui est soumis, en dehors de toute influence qui n'aurait pas été contradictoirement débattue devant lui.

Dans son rapport sur l'Etat de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, le Secrétaire Général des Nations Unies affirmait qu'« Au cœur de tout système fondé sur la primauté du droit, il y a un appareil judiciaire fort, indépendant et doté des pouvoirs, des ressources financières, du matériel et des compétences qui lui sont nécessaires pour protéger les droits de l'homme dans le cadre de l'administration de la justice»².

L'indépendance impliquerait un statut qui assure au juge la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes les instructions et pressions, en l'occurrence celles émanant du pouvoir exécutif. Dans ce sens, l'article 29 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats dispose que le juge « apprécie souverainement les causes dont il est saisi et décide de la suite à leur donner indépendamment de toute influence ».

Le juge, en tant que dépositaire de l'autorité judiciaire, doit pouvoir exercer ses fonctions en toute indépendance par rapport à toutes forces sociales, économiques et politiques, par rapport aux autres juges et par rapport à l'administration de la justice³.

Cependant, si l'indépendance du juge requiert une certaine immunité à l'égard du justiciable aussi bien qu'à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif, elle ne va pas jusqu'à son impunité. Le juge doit répondre de certaines fautes et suivant une procédure bien définie. C'est ce qui ressort du Guide déontologique et disciplinaire du magistrat⁴.

²Rapport du Secrétaire Général sur l'Etat de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (s/2004/616), paragraphe 35)

³ Art. 2-1 du Statut universel du juge

⁴ Art. 81 et suivants du décret n° 100/114 du 30 avril 2013 portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat

b) Du pouvoir judiciaire

L'indépendance du pouvoir judiciaire est une des clés de voûte, un des piliers d'un véritable Etat de droit. C'est un des principes normatifs fondamentaux de la bonne gouvernance et une des conditions préalables à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité.

Pour apporter plus de précisions sur le pouvoir judiciaire, le décret portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat énonce que « L'indépendance de la Magistrature est une garantie pour tout justiciable et pour le magistrat. Elle constitue une exigence préalable de la primauté du droit dans l'administration de la justice.

L'indépendance de la Magistrature signifie que le magistrat est libre et tenu de régler les affaires dont il est saisi selon son interprétation des faits et de la loi, sans être soumis à des restrictions, des influences, des incitations, des pressions, des menaces ou des interférences directes ou indirectes de quelque origine ou pour quelque motif que ce soit. »⁵

En outre, ce Guide précise les deux formes d'indépendance de la Magistrature en ces termes : « L'indépendance de la Magistrature est institutionnelle et individuelle ».

Sur le plan institutionnel, le magistrat doit s'abstenir d'entretenir toute relation inappropriée avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et est tenu de se soustraire à toute influence de la part desdits pouvoirs ou de leurs membres.

Le magistrat doit également apparaître aux yeux des citoyens comme respectant effectivement le principe d'indépendance fondé sur la séparation des pouvoirs.

⁵ Art. 5 du décret n° 100/114 du 30 avril 2013 portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat

Aucune juridiction ne peut accepter d'ordre ni d'injonction, de la part de l'autorité politique ou d'une autre juridiction hiérarchiquement supérieure, de trancher dans un sens déterminé, les litiges soumis à sa compétence.

Sur le plan individuel, le juge est indépendant d'esprit vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques et de ses collègues, de la société et des parties lorsqu'il instruit et tranche les affaires, sauf dans les cas de contrôle expressément prévus par la loi. »⁶

Par relations inappropriées, l'on pourrait comprendre qu'il s'agit des influences, des orientations ou des instructions données au juge lors de son office de rendre justice. Dans la pratique, l'intrusion du pouvoir exécutif dans les fonctions judiciaires est monnaie courante.

Montesquieu écrivait dans l'Esprit des Lois..... « Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice ». Une partie essentielle d'un Etat de droit est assurément l'indépendance de son pouvoir judiciaire.

Il est donc impératif de consolider celui-ci comme garantie de protection des droits des citoyens contre les atteintes de l'Etat et des autres groupes de pression⁷.

Il est clair que la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire s'intéresse à l'environnement du juge car elle peut s'analyser sous des angles variés.

Au sein du corps judiciaire lui-même, la question de l'indépendance du juge peut se poser. C'est ainsi que la protection de l'indépendance du juge implique aussi que celui-ci ne doit pas recevoir d'injonction d'une quelconque instance juridictionnelle « supérieure » sur le sens dans lequel il va décider. C'est cet aspect de l'indépendance que le législateur burundais a en tête lorsqu'il dispose : « Dans l'exercice de ses fonctions, le magistrat assis est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et n'est soumis qu'à

⁶ Art. 6 du décret n° 100/114 du 30 avril 2013 portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat.

⁷ Statut universel du juge.

la loi. Il apprécie souverainement les causes dont il est saisi et décide de la suite à leur donner indépendamment de toute influence. Aucune juridiction supérieure ou chambre principale ne peut donner d'ordre ni d'injonction aux juridictions inférieures de trancher dans un sens déterminé les litiges soumis à leur compétence»⁸.

1.2. Les instruments juridiques relatifs à l'indépendance du juge

a) Les instruments juridiques internationaux

Plusieurs instruments juridiques internationaux ratifiés par le Burundi parlent de l'indépendance du juge. Nous relevons uniquement quelques dispositions jugées clé relativement au sujet abordé.

1. La Déclaration universelle des droits de l'homme

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle⁹.

2. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi¹⁰.

3. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Les Etats parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux et de permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la

⁸ Art. 29 de la loi n°1/001 du 29 février 200 portant Statut des magistrats.

⁹ Art. 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme

¹⁰ Art. 14 al. 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

promotion et de la protection des droits et libertés garantis par le présente charte¹¹.

4. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la Magistrature du 29 novembre 1985

Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restriction et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit¹².

5. Le statut universel du juge du 14 novembre 2017

Le conseil central de l'Union International des Magistrats (UIM) a adopté à l'unanimité la charte universelle des magistrats en présence du rapporteur spécial de l'organisation des Nations Unies pour l'indépendance des juges et des avocats. Dans cette charte, il est indiqué des garanties minimales parmi lesquelles « L'indépendance du juge est indispensable à l'exercice d'une justice impartiale dans le respect de la loi. Elle est indivisible. Elle ne constitue pas une prérogative ou un privilège accordé dans l'intérêt personnel des juges, mais dans celui de l'Etat de droit et de toute personne demandant et attendant une justice impartiale »¹³.

b) Les instruments juridiques nationaux

1. La Constitution

La Constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018 précise que la justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais¹⁴. Mais tel n'a pas été toujours le

¹¹ Art. 26 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

¹² Principe 2 des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la Magistrature du 29 novembre 1985

¹³ Art. 1 al.3 du Statut universel du juge

¹⁴ Art. 210 de la Constitution de la République du Burundi.

cas, l'évolution est plutôt en dents de scie¹⁵. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les différentes constitutions pour s'en rendre compte.

En effet, si la première constitution du Burundi post indépendant ne fait aucune allusion à l'indépendance du pouvoir judiciaire, la deuxième constitution promulguée en 1974 par contre proclame l'indépendance du juge, mais tout en le soumettant aux « options du parti et à la conception révolutionnaire du droit »¹⁶. C'est la constitution de 1981 qui prescrit que dans l'exercice de leurs fonctions, les juges ne sont soumis qu'à la constitution et à la loi tout en apportant une nuance de taille qui bat en brèches toute velléité d'indépendance du juge.

Par la suite, le principe de l'indépendance de la Magistrature sera repris dans toutes les constitutions ultérieures¹⁷. L'on précise que la constitution actuelle prévoit que le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif¹⁸. A côté de la constitution, il existe plusieurs autres normes d'échelons différents.

2. La loi n°1/001 du 29 février 2000 portant Statut des magistrats

Il s'agit d'un texte très important puisqu'il détermine les éléments de l'indépendance de la Magistrature. L'article 13 de la loi sus-indiquée dispose que « le magistrat doit rendre une justice impartiale, sans aucune considération de personne, d'intérêts, d'appartenance raciale, ethnique, politique, religieuse ou sociale et que le magistrat du siège peut être déplacé pour exercer des fonctions de même grade au moins auprès d'une juridiction de même rang au moins ».

Quant à l'article 29, il consacre l'indépendance du juge du siège en précisant que : « Dans l'exercice de ses fonctions, le magistrat assis est indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et n'est soumis qu'à la loi. Il apprécie

¹⁵ Aimé Parfait NIYONKURU, « *Le droit d'accès au juge civil au Burundi, approche juridico institutionnelle* », Thèse, février, 2016, P.249

¹⁶ Art. 51, voir BOB/1974

¹⁷ Il s'agit des constitutions promulguées en 1992, 1996, 1998, 2001, 2004, 2005 et 2018.

¹⁸ Art. 214 précité de la Constitution de la République du Burundi.

souverainement les causes dont il est saisi et décide de la suite à leur donner indépendamment de toute influence. (...) ».

3. La loi organique n°1/02 du 23 janvier 2021 portant modification de la loi n°1/13 d 12 juin 2019 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature

L'article 2 de cette loi prévoit que « Le Conseil Supérieur de la Magistrature est la plus haute instance chargée de veiller à la bonne administration de la justice et à la discipline des magistrats. Le Conseil est le garant du respect de l'indépendance fonctionnelle et matérielle des magistrats du siège ».

4. La loi n°1/09 du 11 mai 2018 portant révision du Code de Procédure Pénale

L'article 259 prescrit que le juge décide d'après la loi et son intime conviction.

5. Le décret n°100/114 du 30 avril 2013 portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat

Le guide déontologique et disciplinaire du magistrat a pour finalité de contribuer à une justice crédible et efficace, qui passe par le respect des normes déontologiques propres à la profession. Il contient des principes d'action et valeurs positives suivants : l'indépendance de la Magistrature, l'impartialité, la légalité, l'égalité, la diligence, la formation et le développement professionnel, l'intégrité, la dignité, la loyauté, la courtoisie et le respect des droits des parties, le devoir de réserve et de neutralité politique, l'encadrement et l'évaluation.

Après avoir épinglé la notion d'indépendance du juge et du pouvoir judiciaire, nous avons indiqué de manière exemplative les textes internationaux et nationaux relatifs à l'indépendance du juge. Il sied de retenir que, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, le rôle des juges est essentiel à la protection des droits de l'homme et des libertés

fondamentales et leur indépendance constitue un gage important pour l'exercice de leurs fonctions.

Dans le chapitre qui suit, nous analyserons le cadre légal en le confrontant à la réalité ou au vécu quotidien du juge dans son cadre professionnel.

CHAPITRE 2. DES OBSTACLES A L'INDEPENDANCE DU JUGE AU BURUNDI

L'écrivain français Albert Camus a écrit : « Ce que l'Homme supporte le plus difficilement, c'est d'être jugé »¹⁹. Cette hantise spontanée se cristallise lorsque le justiciable a des raisons objectives de penser que l'organe en charge de son jugement n'est pas indépendant ; une indépendance organisée dans le but de préserver l'impartialité du pouvoir judiciaire, dont la Cour suprême représente une poutre essentielle.

Pour le Procureur général Ganshof Vander Meersch « la condition essentielle de l'exercice impartial de la fonction judiciaire réside dans l'indépendance de ceux l'exercent »²⁰.

Il résulte que pour remplir correctement ses fonctions juridictionnelles, le juge doit avoir toutes les garanties de son indépendance.

Au Burundi, l'indépendance des juges a fait l'objet d'un débat nourri lors des états généraux de la justice²¹. Malgré les recommandations pertinentes qui ont été émises, les réformes entreprises n'aboutissent pas pour mieux garantir cette indépendance des juges et du pouvoir judiciaire. C'est ce qui explique que l'indépendance est en devenir ; elle a un passé et un avenir. La conquête de l'indépendance du juge est un vaste chantier aux multiples enjeux.

Depuis sa création en 1994, le SYMABU a toujours manifesté la volonté de rencontrer l'employeur pour lui faire part des doléances des magistrats et pour que les points du syndicat soient pris en considération dans les

¹⁹ Extrait du discours de Monsieur Pierre Drai, Premier Président de la Cour de Cassation française, 8 janvier 1990, Audience solennelle de début d'année judiciaire ; [https://www.courdecassation.fr/venements_23/audiences_solennelles_59/audiences_debut_annee_judiciaire_60/discours_prononces_9420.html#:~:text=%2D%20Ce%20juge%20sera%20enfin%20un,jug%C3%A9%20%C2%BB\(Albert%20Camus\)](https://www.courdecassation.fr/venements_23/audiences_solennelles_59/audiences_debut_annee_judiciaire_60/discours_prononces_9420.html#:~:text=%2D%20Ce%20juge%20sera%20enfin%20un,jug%C3%A9%20%C2%BB(Albert%20Camus))

²⁰ Cité par A. Parfait Niyonkuru, « *Le droit d'accès au juge civil au Burundi, Approche juridico-institutionnelle* », Thèse, février, 2016, p.162

²¹ Synthèse des recommandations des états généraux de la justice de 2013 tenus à Gitega, Burundi, inédit.

grandes décisions de l'Employeur. Après une période de manque d'ouverture de la part de l'exécutif, le syndicat des magistrats a été muselé depuis 2014 et il n'y a plus de cadre de dialogue sur les questions importantes dont celle de l'indépendance du juge et du pouvoir judiciaire.

L'on peut saluer l'engagement du Chef de l'Etat qui, dans son discours du 1er mai 2021, a annoncé un cadre de dialogue entre le Gouvernement et les syndicats.

Aujourd'hui, les seules occasions offertes aux magistrats pour parler de l'indépendance des juges sont les moments de grandes fêtes nationales²². Le projet de loi portant réforme du statut des magistrats ainsi que celui du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires vieux de plus de trois ans n'ont pas pu être traités par l'Assemblée Nationale pour être promulgués.

Avant de décrypter les obstacles, il sied de parler d'abord des différents aspects de l'indépendance du juge.

II.1. Des différents aspects de l'indépendance du juge

La principale fonction des juges est d'interpréter et d'appliquer le droit lors du règlement des instances introduites par les plaideurs ou par l'Etat comme sujet droit. Les juges sont liés par la loi. Ils sont tenus de faire de leur mieux pour actualiser leurs connaissances du droit²³.

En effet, « Those who belong to the judiciary must be free from outside pressures. They must decide according to the law and nothing but the law. This means, first of all, that they must be independent from the government. Their judgments must not be influenced by the powers that be. On the other hand, judges must commit to codes of professional integrity and conduct, and be accountable for judging in a fair manner.

²² Les discours officiels des 1^{er} mai et 1^{er} juillet.

²³ Article 29 du décret n° 100/114 du 30 avril 2013 portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat

This independence must be promoted and ensured by laws regarding issues such as the appointment of judges, the security of tenure, conditions of service, and ways of setting salaries - all of which must be removed as far as possible from the government's influence »²⁴.

C'est dans ce sens que les juges doivent être libres de décider en conformité avec leur serment professionnel²⁵, à l'abri de toute contrainte ou influence²⁶, que ce soit de la part du Gouvernement, de l'opinion publique, de groupes de pression ou d'autres juges, sauf, évidemment, dans la mesure où les opinions d'autres juges ont été consignées dans leurs décisions et peuvent servir de précédent.

La confiance en la Magistrature est entamée lorsque la prise de décision du pouvoir judiciaire paraît soumise à des influences extérieures inopportunes.

Il sera question ici de décrire l'indépendance du juge par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, l'indépendance du juge vis-à-vis de la société en général et des justiciables en particulier, l'indépendance du juge dans les

²⁴RAOUL WELLENBERG INSTITUTE OF MUMAN RIGHTS AND HUMATIRIAN LAW, Rule of law, *A guide for politicians*, HILL Innovating Justice, 2012, p. 20

« Les magistrats doivent être à l'abri des pressions extérieures. Ils doivent décider selon la loi et rien que la loi. Cela signifie, tout d'abord, que vous devez être indépendant du gouvernement. Leurs jugements ne doivent pas être influencés par les pouvoirs en place. D'autre part, les juges doivent s'engager à respecter des codes d'intégrité et de conduite professionnelles et être tenus de juger de manière équitable.

Cette indépendance doit être promue et garantie par des lois concernant des questions telles que la nomination des juges, l'inamovibilité, les conditions d'emploi et les modalités de fixation des salaires – qui doivent toutes être soustraites autant que possible à l'influence du gouvernement ».

²⁵Art. 111 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires : « Je jure de respecter la Constitution et les lois de la République, de me comporter avec probité, dignité, loyauté et d'être respectueux des droits de toutes les parties et du secret professionnel ».

²⁶Art. 259 de la loi n°1/09 du 11 mai 2018 portant modification du Code de procédure pénale : « le juge décide d'après la loi et son intime conviction ».

rapports hiérarchiques des juridictions et l'indépendance du juge vis-à-vis de soi-même ou indépendance personnelle.

1. L'indépendance du juge par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif

Parler de l'indépendance du juge par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif revient à analyser les relations administratives entre le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et préserver la confiance que le public manifeste envers le système de justice, il est essentiel que le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire ne donnent pas l'impression que les décisions du juge puissent être faussées par leurs influences.

La commission africaine des droits de l'homme et des peuples a reconnu, dans sa Résolution sur le Respect et le Renforcement de l'indépendance de la Magistrature « la nécessité de doter les Etats africains d'une justice forte, réellement indépendante et jouissant de la confiance du peuple pour une démocratie et un développement durable »²⁷.

Au Burundi, et comme il en est aussi dans certains autres pays africains, les pouvoirs politiques « cherchent à maîtriser l'appareil judiciaire et ses juges, au besoin en faisant complètement fi des principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité »²⁸. Certains Gouverneurs de Province sont allés plus loin soit en se substituant aux instances judiciaires²⁹, soit en

²⁷La commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Résolution sur le Respect et le Renforcement de l'indépendance de la Magistrature, 19^{ème} session ordinaire, Ouagadougou, du 26 mars au 4 avril 1996, Préambule, § 4

²⁸Badara Fall, A., « *le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique* » cité par Aimé Parfait NIYONKURU, « *Le droit d'accès au juge civil au Burundi, approche juridico institutionnelle* », Thèse, février, 2016, p. 243

²⁹ Lettre du Gouverneur de la Province Bubanza Réf 531.01/344/2021 du 06/07/2021

enjoignant aux chefs des services judiciaires de se présenter dans leurs cabinets pour la délibération des affaires judiciaires³⁰.

Dans sa lettre du 6 juillet 2021 adressée à l'Administrateur communal de Bubanza et avec copie aux administratifs locaux tout en omettant sciemment de réserver copie aux juridictions, Monsieur le Gouverneur de Bubanza martèle que son Conseiller juridique est chargé de rendre la justice et qu'il va se substituer au tribunal de résidence de Bubanza pour effectuer une descente sur les lieux et trancher une affaire déjà jugée par cette juridiction.

Monsieur le Gouverneur de Bujumbura est allé plus loin. En effet, il a écrit une lettre officielle à tous les chefs de juridiction de son ressort administrative pour porter à leur connaissance qu'il enregistre des jugements mal rendus, d'autres mal exécutés et d'autres encore qui connaissent un retard d'exécution. Il leur dicte un principe qui doit les guider dans leurs fonctions de juge et verse dans l'amalgame en interdisant aux tribunaux de résidence de traiter des dossiers qui ne comportent pas de procès-verbaux établis par les conseillers collinaires, ceux-ci étant différents des notables collinaires établis par la loi et dont nous attendons de tout vœux la mise en place.

Après avoir critiqué de manière acerbe le fonctionnement des juridictions, Monsieur le Gouverneur annonce des sanctions administratives à l'encontre des magistrats et intime aux Président du Tribunal de grande instance et au Procureur de la République de se présenter en son cabinet une fois le mois pour une délibération conjointe des affaires et promet qu'il va délocaliser les sièges du tribunal et du parquet pour faciliter la collaboration.

C'est une manifestation de l'immixtion de l'exécutif dans le judiciaire. Des magistrats, dont des chefs de services, se sont exprimés en critiquant cette intrusion dans le judiciaire dans la plupart des provinces du pays.

Il s'agit d'une allure de nature à vouloir fonctionnariser la Magistrature et de la fragiliser davantage. Or, vouloir fonctionnariser la Magistrature pourrait

³⁰ Lettre du Gouverneur de la Province Bujumbura N/R : 531.02/598/2021 du 26/07/2021

être considéré comme une atteinte à la Constitution qui consacre la séparation des pouvoirs. De plus, la Magistrature, les corps de défense et de sécurité ont été écartés *expressis verbis* du champ d'application de l'organisation générale de l'administration publique au Burundi. En effet, la loi n°1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique dispose en son article 2 : « Les dispositions de la présente Loi ne sont pas applicables aux Cours et Tribunaux, ni aux Unités des Corps de défense et de sécurité ».

Il a fallu l'intervention du Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique pour arrêter l'ingérence des Gouverneurs dans les affaires judiciaires. En effet, une société se protège en protégeant ses juges contre les agressions et les attaques illégitimes. Par les temps qui courent, ces agressions et ces attaques se multiplient, parfois en toute impunité. Les juges qui les subissent savent qu'ils se disqualifieraient et cesseraient même d'être juges, s'ils devaient être contraints de descendre dans l'arène et de porter eux-mêmes des coups. Une société se grandit en faisant de ses juges les grands ouvriers du Droit, du seul Droit, et non en les poussant vers des tâches qui leur sont étrangères, qui les contraignent à faire acception de personne, à protéger privilèges ou monopoles.

Les pressions ou instructions de source externe qui portent atteinte à l'indépendance du juge et du tribunal sont des pressions ou instructions de source non judiciaire. Devant cette situation, le juge incapable de servir deux maîtres à la fois s'inclinera pour servir plus la loi de l'autorité au lieu de servir l'autorité de la loi.

Plusieurs éléments montrent que le juge n'est pas indépendant vis-à-vis de l'exécutif et du législatif. Cela transparaît notamment à travers le mode de recrutement, la nomination des juges et leur mode de promotion ainsi qu'une durée de mandat sans garantie.

a) Le recrutement des magistrats

La loi de 2000 portant statut des magistrats détermine les conditions à remplir par les candidats magistrats. Elle ajoute celles requises pour être magistrat de carrière. Dans ce dernier cas, il faut, notamment, « avoir servi en qualité de magistrat à titre provisoire pendant une période d'au moins deux ans et avoir obtenu un rapport favorable de fin de stage »³¹.

De même, la même loi précise que, afin de départager les candidats, en collaboration avec le conseil supérieur de la Magistrature, le Ministère de la justice organise des concours de recrutement. Le même Ministère en détermine les modalités³².

Dans les faits par contre, cette prescription est restée inappliquée pendant plusieurs années. Mais entre-temps, le Ministère a continué à engager directement des magistrats sans avoir l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature. Pourtant, comme l'a estimé l'ONG Avocat sans Frontière, une gestion opaque de la nomination des juges « peut affecter l'indépendance du juge qui aura une dette de reconnaissance envers celui qui l'a fait nommer ou qui pourrait être enclin à rendre des décisions qui plaisent à celui qui détient le pouvoir de décider d'une promotion »³³.

Les critères de recrutement demeurent d'ailleurs arbitraires dans la pratique. Alors que les personnes appelées à remplir les fonctions de magistrats doivent être sélectionnées sur base des critères objectifs et précis tenant notamment compte de l'intégrité, de la compétence ; qu'en outre elles devraient justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes, pareille méthode de sélection des magistrats étant destinée à pallier le risque des nominations abusives et partisans, les recrutements sont opérés de manière opaque et sous le couvert de remplacement de ceux qui ne sont plus au service pour plusieurs raisons.

³¹ Art. 9 points 1 et 2 du statut des magistrats.

³² Art. 8 du statut des magistrats

³³Avocats Sans Frontières, Le crime de génocide et les crimes contre l'humanité devant les juridictions ordinaires du Rwanda, *Vade mecum*, Kigali et Bruxelles, 2004, cité par Aimé Parfait Niyonkuru, op cit. pp.277-278.

Le mode de recrutement des magistrats devrait être transparent pour que seuls les magistrats, compétents, intègres, n'ayant aucune dette morale envers celui qui les recrute soient retenus pour trancher les conflits. Cela permettrait d'éviter des nominations abusives et partisans. Même les exigences des équilibres constitutionnelles seraient sauvegardées sans difficultés.

Le Burundi pourrait capitaliser la seule expérience dans l'histoire de la Magistrature burundaise où, en 2014, 66 magistrats ont été recrutés sur concours à l'issue d'une procédure que tout le monde avait saluée. Le Rapporteur spécial des Nations Unies avait souligné dans son rapport que c'était la première fois que les magistrats étaient choisis selon une procédure transparente fondée sur des critères objectifs³⁴.

b) Mode de nomination

Au Burundi, les magistrats de toutes les juridictions sont nommés par l'exécutif. Ceux des juridictions supérieures le sont pas décret après un stage professionnel concluant alors que ceux qui sont affectés dans les tribunaux de résidence et des magistrats stagiaires sont nommés par ordonnance du Ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Interrogé sur les critères de nomination des magistrats, un interlocuteur s'est exprimé en ces termes : « La plupart des hauts responsables de la justice sont devenus de simples militants du parti au pouvoir, les plus zélés ont plus de chances d'être promus à des postes de responsabilité, ce qui fait que la justice ne soit plus indépendante des autres pouvoirs qu'elle était censée devoir contrôler ». Pour la nomination des présidents des tribunaux de résidence, le Ministre de la Justice en visite en Commune Rusaka en juillet 2021 a promis la consultation des élus locaux et des administratifs. Cette situation est porteuse d'une grande dépendance du juge par rapport à ceux-là mêmes qui lui auront confié la charge.

³⁴Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi, 31 juillet 2014, p. 7

Certes la nomination des magistrats de carrière requiert l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature. Mais en réalité tout se joue à l'exécutif. Les avis se révèlent en effet comme de simples formalités, dont l'exécutif peut des fois se passer.

Le cas de la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour spéciale des terres et autres biens, de la cour anticorruption et de son parquet général ne requiert pas l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature. Selon l'article 232 de la Constitution, « La Cour Constitutionnelle est composée de sept membres. Ils sont nommés par le Président de la République après approbation par le Sénat. Ils ont un mandat de huit ans non renouvelable ». L'article 16 de la loi portant prévention et répression de la corruption et des infractions connexes précise que les magistrats de la cour et de son parquet général sont nommés par décret sur approbation du sénat. La proposition vient du Ministre de la justice. Pour ceux de la Cour spéciale des terres et autres biens, ils sont nommés par décret sur proposition du Ministre de la justice³⁵. L'on précisera que ledit décret ne fait pas référence dans ses visas, au texte régissant le Conseil supérieur de la Magistrature.

La lecture des deux dispositions pose même des soucis de conformité avec la Constitution. En effet, ces magistrats sont des magistrats de carrière au sens de l'article 3 de la loi de 2000 régissant le statut des magistrats. La loi sur la CSTB pose d'autres paramètres notamment que même des juristes peuvent être nommés juges, qu'ils soient d'abord placés en position de détachement et que la cour est établie pour une durée de sept ans.

Peut-on alors conclure à l'absence d'indépendance des magistrats nommés et révocables par l'exécutif ? La réponse est mitigée, selon les auteurs.

Actuellement, il faut dire que les conditions de nomination des magistrats ne sont pas de nature à garantir leur indépendance au Burundi.

³⁵ Art. 5 *in fine* de la loi portant création et fonctionnement de la cour spéciale des Terres et autres Biens.

c) Mode de promotion des juges

La loi burundaise ne définit pas de critère de promotion des magistrats, y compris les juges. Dans les faits, la pratique est telle qu'il est difficile, voire impossible, de connaître les critères de nomination ou de promotion et les avis du Conseil supérieur de la Magistrature, les approbations du sénat n'en montrent pas davantage. S'agit-il d'une manifestation d'une allégeance aux partis politiques, plus précisément au parti au pouvoir ? L'on ne saurait le confirmer.

Alors que les principes fondamentaux de l'indépendance de la Magistrature envisagent que la promotion des magistrats repose sur les compétences, l'intégrité, cette garantie n'existe ni en droit ni dans les faits.

La nomination aux postes de responsabilités tels que les chefs des juridictions ou leurs adjoints expose aussi les magistrats à plus de précarité. Ils sont sur des postes mais sont hautement éjectables à tout moment. En témoignent les déclarations officielles du Ministre de la Justice lors des descentes du mois de juillet 2021 dans les Provinces de Mwaro et Bubanza.

Ces déclarations ont été confortées par Maître MUHUZENGE Jean de Dieu, Bâtonnier de l'ordre des avocats de Bujumbura et membre du Conseil supérieur de la Magistrature en ces termes : « Ubushikiranganji bujejwe ubutungane barafise ububasha bwo kwimura abacamanza, kubasubiriza canke kubahagarika mu mabanga yabo » que nous traduisons par « le Ministère en charge de la Justice a les prérogatives de muter, remplacer ou démettre les magistrats »³⁶. Quant à Monsieur Gérard HAKIZIMANA, Représentant Légal de l'association Folucon-F, il a renchéri en affirmant que « la mutation des magistrats des tribunaux de résidence n'est pas une sanction »³⁷. Pourtant, les récentes mutations de certains magistrats du Tribunal de grande instance de MUHA³⁸ sont des mutations-sanctions.

³⁶ Radio-Télévision Isanganiro du 19/07/2021

³⁷ Radio-Télévision Isanganiro du 19/07/2021

³⁸ Ordonnance ministérielle du 30 juin 2021 portant affectation des magistrats des juridictions supérieures et du Ministère public

d) Durée du mandat des juges

Si la loi burundaise prévoit que les juges sont nommés à vie et que leur carrière prend fin à l'âge légal de la retraite³⁹, certains juges sont nommés pour une durée bien déterminée. C'est le cas de la cour constitutionnelle (8 ans), de la cour spéciale des terres et autres Biens et de la Cour suprême (pour le Président 5 ans et le vice-président 3 ans). Alors que la Cour spéciale des terres et autres biens est créée pour une durée de sept ans, ses membres sont nommés pour une durée indéterminée. Cela implique qu'à la cessation des activités de la Cour, ses membres seront discrétionnairement affectés par l'exécutif.

En fait, la précarité de la situation de ces magistrats provient essentiellement de l'article 8 de la loi portant sa création qui édicte que les magistrats sont placés « dès leur entrée en fonction, en position de détachement ». Autrement dit, ils interrompent leur carrière, contrairement au prescrit de la loi régissant le statut des magistrats qu'un magistrat est celui qui « exerce exclusivement ou essentiellement des fonctions judiciaires »⁴⁰. Une telle position n'est pas de nature à garantir l'indépendance d'un magistrat sujet, à tout moment, à une éjection. Le comportement prévisible est qu'il cherche beaucoup plus à plaire à celui qui l'a nommé qu'à une hypothétique indépendance, dépourvue de garantie réelle.

e) Inamovibilité des juges

L'inamovibilité constitue un principe essentiel de l'indépendance du juge. Elle est conçue comme une garantie statutaire de l'indépendance du juge contre l'éviction par le Gouvernement. Reprenant l'idée de Benjamin Constant, nous affirmons qu'« un juge amovible ou révocable est plus dangereux qu'un juge qui achète sa fonction. Acheter la fonction est quelque chose moins corrompeur que la crainte permanente de la perdre »⁴¹.

³⁹ Art. 21 du statut des magistrats.

⁴⁰ Art. 5 alinéa 1 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant statuts des magistrats.

⁴¹Bucureanu, A., cité par Aimé Parfait Niyonkuru, op cit. p.289

Le principe d'inamovibilité protège les magistrats du siège contre toute mesure arbitraire de suspension, rétrogradation, déplacement même en avancement, révocation. En assurant l'indépendance de la Magistrature, l'inamovibilité est instituée pour la garantie des plaideurs.

Pour la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, il s'agit d'un critère requis pour qu'une institution judiciaire soit indépendante. Les membres des instances juridictionnelles sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge obligatoire de la retraite ou de la fin de leur mandat. Au Burundi, le principe d'inamovibilité du juge est méconnu.

f) Le rôle de la Cour suprême

• Place et compétence de la cour

La Cour suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République du Burundi. Elle incarne donc le pouvoir judiciaire dont elle fait référence pour la place au sein des institutions de la République⁴². Déjà, de par cette disposition, elle est dépourvue d'autorité sur certaines juridictions comme la CSTB et la Cour constitutionnelle. En effet, l'article 2 de la loi n°1/08 du 13 mars 2019 portant révision de la loi n°1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens, prescrit que la cour connaît en dernière instance les recours contre les décisions prises par la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Quant à l'article 237 in fine, il précise in fine que les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. L'article 36 de la loi régissant la Cour suprême ajoute que celle-ci n'a pas de pouvoir administratif sur la Cour spéciale des Terres et autres Biens et la Cour constitutionnelle.

Le travail de la Cour suprême doit être un travail de qualité pour servir d'exemple aux juridictions inférieures. En pratique, la Cour suprême conjointement avec le parquet général de la République a la mission de

⁴² Art. 1 de la loi n° 1/21 du 3 août 2019 portant modification de la loi n°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.

valider les propositions des jugements et arrêts devant faire objet de publication. Ce faisant, les commentaires de la jurisprudence sont approuvés par une commission nommée conjointement par le Président de la Cour suprême et le Procureur Général de la République. Ils se réunissent tous les six mois pour le faire. Il s'agit d'une mission noble à la fois de création des règles de droit et d'harmonisation des décisions judiciaires. Mais il semble qu'un tel travail nécessite des fonds qui ne sont pas à la portée de la Cour suprême et du Parquet général de la République. Le rôle du Parquet général dans les commentaires de la jurisprudence nous paraît inopportun du moment que seules les juridictions rendent les jugements. Même dans d'autres pays, ce travail revient à la cour suprême.

Bref, la cour suprême n'a pas de contrôle juridictionnel en termes de recours contre les décisions rendues par les deux cours, mais aussi n'a aucun pouvoir administratif sur elles. Ce sont des ordres judiciaires à part. Pourtant, la CSTB a nécessairement besoin de la lumière de la Cour suprême pour établir une jurisprudence, fût-elle la sienne.

Le Président de la Cour suprême jouit actuellement des honneurs et un rang protocolaire garantis par la loi. En effet, l'article 14 de la loi régissant la Cour suprême l'énonce clairement : « En sa qualité de Représentant du Pouvoir judiciaire, le Président de la Cour suprême prend rang immédiatement après les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, en leur qualité de chef du pouvoir législatif ». La question que l'on peut légitimement se poser est de savoir pourquoi le rang du représentant du pouvoir judiciaire n'est pas mis au même pied d'égalité que celui des représentants du pouvoir législatif. De même, la gestion de la carrière des magistrats devrait revenir à la Cour suprême à travers cette réforme mais cette dernière paraît superficielle de sorte que cette gestion reste essentiellement dans les mains de l'exécutif à travers le rôle dévolu au Conseil supérieur de la Magistrature.

- **Des juges et de leur nomination**

Comme déjà dit supra, les juges ainsi que le Président de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République sur proposition du ministre de la justice, après avis du Conseil supérieur de la Magistrature et

approbation du Sénat (art.228 de la constitution et 4 et 8 de la loi régissant la cour suprême).

Les 15 magistrats qui la composent sont choisis parmi les magistrats de carrière, reconnus pour leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance (art. 228 al.2 de la constitution), remplissant les critères de formation, de technicité, de compétence et de conscience professionnelle et jouissant d'une expérience professionnelle d'au moins huit ans à la Magistrature (art.7 de la loi régissant la cour suprême).

Le seul critère objectif est cette expérience de huit ans, dont il est d'ailleurs difficile d'imaginer le critère pris pour un tel chiffre. Cela est d'autant plus étonnant que même le personnel administratif affecté au cabinet du Président de la Cour suprême, doit jouir d'une expérience de dix ans en tant que magistrat de carrière (art.10 de la loi régissant la cour suprême). Comme déjà dit, le chiffre de huit pourrait avoir été taillé sur mesure d'un candidat bien choisi à l'avance.

Pour le reste, c'est de la discrétion de l'exécutif. Il s'agit tout de même d'un pas significatif puisque aucune expérience n'était requise avant. Ce qui fait que des magistrats, à peine titularisés pouvaient être promus à la haute cour.

Contrairement aux autres Présidents des juridictions ordinaires, le Président est nommé pour un mandat de 5 ans non renouvelable alors que son vice l'est pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois.

S'agissant de l'indépendance, la même loi précise qu'ils sont soumis à la constitution, à la loi et à leur conscience (art.2 de la loi régissant la Cour suprême). Vu le mode de nomination, il est possible que leur indépendance ne soit pas effective, du moins dans certains dossiers. C'est le cas des dossiers des présumés putschistes dont la gestion soulève des soupçons en rapport avec l'existence d'une main invisible.

2. L'indépendance du juge vis-à-vis de la société en général et des justiciables en particulier.

Le juge est partie intégrante de l'environnement social dans lequel il évolue et il n'est pas souhaitable de l'isoler de celui-ci. Dans cet environnement, il est appelé à juger des proches parents comme des inconnus, des amis comme des ennemis, des riches comme des pauvres, des citoyens ordinaires comme des personnalités ayant occupé les hauts rangs sociaux, des affaires banales comme des affaires « sensibles », etc.. Il subit donc directement ou indirectement l'influence des contraintes de divers ordres qui peuvent affecter son indépendance.

L'indépendance de la Magistrature protège les tribunaux contre l'ingérence des parties aux litiges dont ils sont saisis et du public en général.

Les juges doivent faire tout leur possible pour éviter les comportements qui peuvent miner la confiance du public dans leur impartialité.

a) L'indépendance du juge vis-à-vis des justiciables

Les juges doivent se montrer respectueux de la loi dans leur vie privée. De plus, les juges doivent se comporter en public de manière à promouvoir le respect envers la Magistrature. On n'attend pas des juges qu'ils vivent isolés du monde qui les entoure, et ils ont le droit de jouir de la vie en compagnie de leurs amis et de leurs familles. Cependant, ils doivent se garder de fréquenter toute personne ayant un lien avec les causes qui sont portées devant eux.

Il ne s'agit pas de mettre en doute l'intégrité d'un juge, mais plutôt d'éviter l'apparence de favoritisme. Les juges doivent éviter, par leurs paroles ou leurs gestes, de sembler préjuger d'une cause ou de favoriser une partie à un litige. Pour cette raison, les juges doivent être prudents lorsqu'il s'agit d'accorder des entrevues aux médias et d'accepter des invitations à parler en public.

Il peut arriver qu'un juge fasse, à l'extérieur du tribunal, l'objet de tentatives de pressions de la part de tiers cherchant à influencer ses décisions dans des affaires en instance. Ces tentatives, quelle qu'en soit l'origine – ministérielle, politique, officielle, journalistique, familiale, etc., doivent être fermement rejetées. Les menaces pesant sur l'indépendance judiciaire peuvent parfois prendre la forme de tentatives subtiles visant à influencer sur la façon dont le juge devrait aborder une affaire donnée ou à gagner sa faveur d'une manière ou d'une autre. Toute tentative extérieure de cette nature, qu'elle soit directe ou indirecte, doit être repoussée. Dans certains cas, en particulier lorsque les tentatives sont réitérées face au rejet, le juge doit en aviser les autorités compétentes. Un juge ne doit pas consentir à ce que les relations familiales, sociales ou politiques puissent influencer la moindre décision de justice.

b) L'indépendance du juge vis-à-vis de la société en général

L'indépendance judiciaire s'impose à toutes les diverses forces qui composent la société, qu'elles soient de nature sociale, économique, politique ou autre et concerne, entre autres, les partis politiques et les groupes de pression.

Nul ne peut donner ni tenter de donner des ordres ou des instructions à un juge. Aucun bénéfice ne doit être proposé à un juge, ni accepté par celui-ci, en vue d'influer sur l'exercice de ses fonctions judiciaires; des sanctions doivent dissuader les tentatives d'influencer les juges d'une manière qui porte atteinte à leur indépendance.

La protection de l'indépendance judiciaire exige une lutte contre la corruption, entendue ici comme étant toute conduite ayant pour effet ou pour objectif de nuire à l'impartialité des institutions judiciaires, selon la perception d'une personne raisonnable et bien informée.

La diversité des influences auxquelles un juge pourrait être soumis est infinie. Le devoir du juge consiste à appliquer la loi telle qu'il la comprend, sur la base de son appréciation des faits sans crainte ni faveur et sans

chercher à savoir si la décision finale risque ou non de recueillir la faveur du public.

Il arrive qu'une affaire suscite une controverse publique largement médiatisée et que le juge se retrouve dans ce que l'on pourrait appeler « l'œil du cyclone ». Parfois, le poids de la médiatisation peut tendre dans une large mesure vers un résultat souhaité. Toutefois, dans l'exercice de sa fonction judiciaire, le juge doit être protégé des effets de cette médiatisation.

Il doit faire abstraction du fait que les lois à appliquer ou les plaideurs comparaisant devant le tribunal bénéficient ou non de la faveur du public, des médias, des responsables publics ou même de ses propres amis ou des membres de sa famille. Un juge ne doit pas être influencé par des intérêts partisans, les protestations du public ou la peur des critiques. L'indépendance judiciaire recouvre l'indépendance vis-à-vis de toutes les formes d'influences extérieures.

3. L'indépendance du juge dans les rapports hiérarchiques des juridictions

L'indépendance de la Magistrature suppose l'absence de pressions internes lors de la prise de décisions. Le respect d'un tel principe exige donc des garanties d'indépendance à l'égard des supérieurs hiérarchiques, et particulièrement du président du tribunal.

Il est indéniable que l'indépendance judiciaire produit des effets dans le contexte des rapports internes entre les membres des institutions judiciaires.

En effet, la structure hiérarchique dans laquelle se trouve le juge ne doit pas porter atteinte à son indépendance, qui s'exerce donc tout autant à l'encontre des collègues que des supérieurs du juge. Toutefois, le président du tribunal peut exercer un contrôle sur les questions de nature administrative.

Il est de principe constitutionnel que « les juges ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi »⁴³. Ce principe protège non seulement les juges contre toute influence extérieure indue, mais il s'applique également à l'intérieur du système judiciaire.

La question de l'indépendance interne se pose donc non seulement entre les juges des juridictions inférieures et des juridictions supérieures, mais aussi entre le président d'un tribunal et les autres juges de ce tribunal, ainsi qu'entre ces juges.

Dans certains cours et tribunaux, il été relevé que la répartition des affaires entre les différents juges permet aux présidents de ces juridictions d'exercer une forte influence. Un juge qui a requis l'anonymat nous a confirmé que le chef de sa juridiction sélectionne les affaires à distribuer aux magistrats « de confiance ».

Une organisation hiérarchique de la Magistrature dans laquelle les juges sont subordonnés aux présidents de tribunaux ou à des instances supérieures dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles porte manifestement atteinte au principe de l'indépendance du juge.

En effet, dans l'exercice de ses fonctions, le juge remplit une fonction de l'Etat et n'est l'employé de personne. Il est par conséquent le serviteur de la loi et il n'est responsable que devant la loi. Il est évident qu'un juge lors de l'examen d'un cas n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire.

C'est pour prévenir le risque potentiel que la hiérarchie judiciaire interne peut faire peser sur l'indépendance des juges. On sait que l'indépendance suppose non seulement d'être à l'abri d'une influence extérieure indue, mais aussi d'être soustrait à l'influence indue qui peut découler dans certaines situations de l'attitude d'autres juges. Les juges devraient être libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime

⁴³ Art. 214 al. 2 de la Constitution

conviction et leur propre interprétation des faits, et conformément aux règles de droit en vigueur.

L'adoption par la Cour Suprême ou une autre instance supérieure de lignes directrices contraignantes pour les juridictions inférieures pose problème à cet égard.

Dans tous les cas, le principe de l'indépendance individuelle de chaque juge devrait être systématiquement défendu.

4. L'indépendance du juge vis-à-vis de soi-même ou indépendance personnelle

En vertu du principe de l'indépendance judiciaire interne, l'indépendance individuelle de chaque juge est incompatible avec une relation de subordination des juges dans l'exercice de leur activité juridictionnelle. C'est ici qu'il sied de nuancer entre les activités juridictionnelles et les activités administratives. Dans ces dernières, le juge est dans les liens de subordination envers ses chefs hiérarchiques. En effet, juger c'est dire le droit en vue d'en assurer le respect. Administrer c'est pourvoir à l'organisation et au fonctionnement des services publics.

Le principe de l'indépendance judiciaire doit être interprété à la lumière de l'intérêt public.

La raison d'être de l'indépendance judiciaire a toujours été de garantir que les juges, en tant qu'arbitres de différends, soient complètement libres de trancher chaque affaire au fond sans ingérence de la part de qui que ce soit.

L'intégrité du processus décisionnel judiciaire n'est assurée que si la prise des décisions n'est assujettie à aucune pression extérieure. D'où l'aspect individuel de l'indépendance judiciaire, c'est-à-dire la nécessité de veiller à ce que le juge soit libre de trancher une affaire sans influence extérieure.

L'indépendance personnelle du juge est la liberté complète du juge pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui lui sont soumises.

Personne de l'extérieur, que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge, ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

Cependant, faisons remarquer qu'un juge indépendant de tout pouvoir peut devenir partial dans un dossier particulier car, on ne peut être impartial, si déjà, on n'est pas indépendant.

Le guide déontologique et disciplinaire du magistrat indique clairement que « Sur le plan individuel, le juge est indépendant d'esprit vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques et de ses collègues, de la société et des parties lorsqu'il instruit et tranche les affaires, sauf dans les cas de contrôle expressément prévues par la loi. »⁴⁴

C'est ce qu'exprimait Loïc Cadiet en écrivant que « Le juge, dans son office juridictionnel n'a d'ordre à recevoir de personne, pas même d'un magistrat de grade plus élevé, fut-il son chef de juridiction : les voies de recours sont là pour corriger les carences ou excès. »⁴⁵

L'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble car l'indépendance de la Magistrature comporte deux dimensions : l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle du tribunal ou de la cour.

Les juges doivent non seulement être indépendants, mais aussi être perçus comme tels. La confiance du public repose sur ces deux conditions. « L'indépendance judiciaire est non pas une fin en soi, mais un moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice ».

⁴⁴ Article 6 al 5 du guide déontologique et disciplinaire du magistrat

⁴⁵Loïc Cadiet, « *Découvrir la justice* », Paris, Dalloz, 1997, p. 181, cité par Gina BOURGEOT in « *Le système judiciaire en Haïti et les obstacles qui paralysent son développement* », Mémoire, Université d'Etat d'Haïti, 2001, p.21

Dans le contexte burundais, nous nous demandons s'il est possible qu'un juge, même animé de la plus forte conviction qui soit et d'une conscience professionnelle irréprochable, puisse vivre cette indépendance et assurer la neutralité, toujours proclamées à son profit, qui sont les seuls gages de son intégrité et de son impartialité auprès des populations.

Notre analyse a porté dans un premier temps sur l'indépendance du juge par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, vis-à-vis de la société en général et des justiciables en particulier, dans les rapports hiérarchiques des juridictions, vis-à-vis de soi-même (indépendance personnelle). Nous nous focalisons dans un second temps sur les obstacles à son indépendance.

II.2. Les obstacles fonctionnels et légaux à l'indépendance du juge

Au cours de notre analyse, nous aborderons la question en rapport avec les obstacles liés à la fonction même du juge et ceux liés au cadre légal.

1. Des obstacles fonctionnels à l'indépendance du juge au Burundi

a) Une tension croissante entre les pouvoirs exécutif et législatif à l'égard du pouvoir judiciaire

Au Burundi, on peut identifier une tension croissante entre les pouvoirs exécutif et législatif à l'égard du pouvoir judiciaire, menaçant ainsi l'indépendance institutionnelle qui repose sur la séparation des pouvoirs.

Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser le discours du Président de l'Assemblée Nationale (législatif) lors d'une réunion avec les administratifs de la Province de Makamba le 08/07/2021 et celui du Ministre de la justice (exécutif) sur les juges et les institutions judiciaires. Il ne s'agit pas de mesures allant dans le sens de réformes profondes de la Magistrature, mais de menaces de suspension, de mutation et de révocation des magistrats sans les nommer individuellement.

Un interlocuteur nous a affirmé qu'il a le sentiment d'incapacité du politique et du judiciaire à restaurer l'image de la justice.

Si l'indépendance institutionnelle d'une juridiction ressort de ses rapports institutionnels ou administratifs avec les organes exécutif et législatif de l'Etat, l'indépendance individuelle vise les juges qui composent le tribunal et peut être réduite par le biais d'interventions et d'interférences de toutes sortes. Il n'est pas étonnant de voir une autorité administrative menacer le juge qui ne défère pas à ses influences.

Cette situation de fait existe en dépit des législations, de politiques et de pratiques ainsi que des occasions de renforcement des capacités et de structures nationales, régionales et internationales. On pourrait citer ici le Chief justices' Forum et le East African Judicial Education Committee⁴⁶ qui sont des cadres d'échanges d'expérience et de perfectionnement du capital humain au niveau des Etats membres de la Communauté Est africaine.

b) Une carrière entièrement contrôlée par l'Exécutif et une dépendance administrative assujettissante

Les conditions de nomination des magistrats ne sont pas de nature à garantir leur indépendance. Nous avons souligné que les critères de recrutement demeurent d'ailleurs arbitraires dans la pratique.

La promotion des juges n'est pas non plus à l'abri des critiques. Elle devrait être fondée sur des facteurs objectifs, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience. Il n'en est rien dans la pratique⁴⁷.

Ainsi donc, qu'il s'agisse de la nomination, de l'avancement dans la carrière, de la promotion à quelque poste de responsabilité, des mutations, de la révocation etc., tout est entre les mains de l'exécutif qui peut tantôt miroiter l'appât d'une récompense pour fidélité tantôt brandir la menace d'une sanction en cas d'insubordination du juge.

⁴⁶ Le Forum des Présidents des Cours suprêmes et le Comité de Formation Judiciaire de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

⁴⁷ Les nominations ou les promotions dans les juridictions supérieures ou spécialisées comme la Cour suprême, la Cour spéciale des terres et autres biens, à la Cour anti-corruption,... donnent lieu toujours à des spéculations.

Corollairement à cette mainmise de l'exécutif sur la carrière des magistrats, ces derniers n'ont aucune garantie réelle contre de possibles mesures administratives de l'exécutif tombant comme une riposte à des décisions qu'il n'apprécie pas.

c) Absence de garanties contre les sanctions abusives de l'exécutif

Le magistrat burundais vit un perpétuel dilemme: dire le droit et rien que le droit au risque de mécontenter, relativement à certains dossiers, le pouvoir exécutif ou le pouvoir tout court avec les risques que ce courage comporte pour sa carrière et au-delà sur la survie et la stabilité de sa famille ou, faire allégeance aux autres pouvoirs, en particulier à l'exécutif avec le risque de trahir sa conscience en tordant délibérément le coup au droit.

Le magistrat burundais est ainsi dans une situation inconfortable. Face à la puissance de l'exécutif, il ne dispose d'aucune garantie légale effective. Il est toujours hanté par l'éventualité de perdre l'emploi, de mettre en péril sa carrière et d'entraîner toute sa famille dans la précarité nonobstant le principe selon lequel les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat. Actuellement, les pressions fusent de l'exécutif et du législatif et certains insinuent qu'il faut une révolution dans la Magistrature, oubliant que tant que la loi est la même, la situation ne saurait être autrement.

La hantise d'une sanction ou d'une mutation disciplinaires dans l'esprit du juge anéantit entièrement sa liberté de juger et son indépendance vis-à-vis de tous les justiciables.

d) Poursuites pour décisions rendues

Il arrive couramment que des magistrats subissent des poursuites disciplinaires pour les décisions rendues. Cela arrive plus couramment en matière pénale qu'en toute autre matière.

Pour ne donner que quelques exemples, en février 2016, des actions disciplinaires ont été ouvertes contre des juges de la Cour d'Appel de Gitega pour avoir réduit la peine d'une femme impliquée dans un trafic d'armes à feu. En 2009, des actions disciplinaires avaient été ouvertes contre des magistrats pour avoir rendu une décision fondée sur une interprétation d'une disposition légale qui ne convainquait pas le Ministre de la justice. Dans les deux cas, l'Exécutif n'a même pas cherché à voiler le motif pour lequel la sanction était infligée. Les actes administratifs montraient clairement que la sanction était motivée par le fait que les juges en question avaient jugé dans un sens ne plaisant pas à l'Exécutif. En optant pour des poursuites disciplinaires dans des situations où il était simplement possible de faire recours, soit en appel, soit en cassation et en assumant ouvertement et publiquement cette option, l'Exécutif montre sa stratégie : intimider le juge pour qu'il suive toujours ses directives et tranche toujours en sa faveur.

Dans les faits, la stratégie fonctionne. Une culture de soumission à l'Exécutif s'est ainsi déjà installée au sein du corps judiciaire.

Cette situation décrite ci-avant est observée dans la plupart des juridictions et les justiciables font la queue au cabinet du Ministre de la Justice comme si c'était un véritable recours juridictionnel qui s'est institutionnalisé.

e) Une culture de la soumission incompatible avec la fonction judiciaire

Deux pratiques traduisent l'état actuel de la soumission du judiciaire à l'Exécutif.

Premièrement, des responsables de juridictions sollicitent couramment du Ministre de la Justice l'autorisation d'accomplir des actes purement judiciaires relevant de leur compétence, comme les exécutions des jugements et les suspensions des exécutions. Il est également courant que des magistrats présentent des excuses au Ministre de la Justice pour des décisions rendues en âme et conscience.

Dans ces conditions, il n'est pas exagéré d'affirmer que, certainement par contrainte et non par choix, les concernés ont renoncé à être juges pour ne travailler que comme fonctionnaires, avec ce que cela implique comme soumission à la hiérarchie.

Si la situation perdure, c'est en partie parce que l'institution investie de la mission constitutionnelle de veiller à l'indépendance de la Magistrature est elle-même dominée par l'Exécutif.

Deuxièmement, et c'est psychologique, des magistrats ont adopté le slogan d'appeler le Ministre de la Justice « Umuvyeyi wacu ». Seulement, il est difficile d'affirmer que c'est par hypocrisie ou par conviction. Ce qui est certain c'est que cette appellation s'étiole avec la fin de la fonction.

En menant des entretiens avec certains responsables des juridictions qui ne veulent pas qu'on révèle leur identité, il est apparu que cette appellation d'honneur, qui, normalement reviendrait au Président de la Cour suprême, n'est réservée qu'à une autorité de l'exécutif.

Même si cette attitude est culturellement bonne et bénigne, c'est professionnellement pêcher contre le principe d'indépendance du juge. A l'image d'un enfant qui ne saurait agir contrairement aux orientations de ses parents, le juge qui est conscient que son Ministre est comme son parent ne saurait adopter une attitude qui déplairait celui qui l'a recruté, qui l'a nommé, qui le promeut et qui veille sur lui.

f) Le Conseil Supérieur de la Magistrature ou un joueur déguisé en arbitre

C'est le conseil supérieur de la Magistrature qui est constitutionnellement investi de la mission de garantir l'indépendance des magistrats du siège⁴⁸.

Il a à sa tête le Président de la République et il est assisté par le Président de la Cour Suprême et le Ministre de la Justice, deux autorités de l'Exécutif

⁴⁸ Art. 215 de la Constitution

sur un du Judiciaire dont le rôle dans la gestion de la carrière des juges n'apparaît pas clairement.

L'on pourrait dès lors s'interroger comment celui qui dirige l'exécutif pourrait protéger le judiciaire des empiètements que le premier a tendance, par la nature des choses, à exercer sur le second.

Pour pouvoir remplir efficacement ce rôle, le Conseil Supérieur de la Magistrature devrait lui-même être indépendant, en particulier du même pouvoir exécutif. Ce qui ne semble pas être le cas jusqu'à ce jour.

Malgré cette critique fonctionnelle, il est important de souligner que la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature a connu une évolution⁴⁹ parce qu'il était dominé par l'Exécutif. Outre le Président de la République, le Président de la Cour suprême et le Ministre de la Justice, respectivement Président, Vice-président et Secrétaire, le conseil est composé actuellement de quatre juges des juridictions supérieures, deux juges des Tribunaux de Résidence et quatre membres exerçant une profession dans le secteur privé. Soit au total treize membres dont sept sont des magistrats dont six sont choisis par leurs pairs.

Afin de remplir efficacement son rôle en toute indépendance, le Conseil Supérieur de la Magistrature devrait être réformée pour en exclure les membres issus ou nommés par l'exécutif pour être composée de praticiens et spécialistes du droit et majoritairement des magistrats élus par leurs pairs. Dans ces conditions, il pourrait organiser la carrière des juges notamment la nomination, la promotion et la révocation. Ce qui garantirait l'indépendance de ces derniers.

⁴⁹ Art. 9 de la loi organique n° 1/13 du 12 juin 2019 portant Organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature

2. Des obstacles légaux à l'indépendance du juge au Burundi

Parler des obstacles légaux suppose l'existence d'un cadre normatif qui consacre un déséquilibre de pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Cette situation ne garantit pas l'indépendance du juge.

On pourrait citer les textes suivants.

a) La constitution

Etant le socle de tout le cadre législatif, la loi fondamentale devrait être revisitée pour plus d'indépendance du juge au Burundi. En effet, la Constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018 laisse un flou sur l'exercice du pouvoir judiciaire. Alors que des dispositions constitutionnelles sont expresses pour les autres pouvoirs⁵⁰, nous constatons qu'il n'en est rien pour le pouvoir judiciaire. La loi fondamentale se limite notamment à sa composition et au principe de son indépendance par rapport aux deux autres pouvoirs sans préciser réellement qui l'exerce. Il y a nécessité de révision.

A l'instar d'autres législations de la Communauté Est Africaine dont le Burundi est membre, nous estimons que la Constitution de la République du Burundi devrait être revisitée pour confier expressément et exclusivement l'exercice du pouvoir judiciaire à la Cour suprême et aux autres cours et tribunaux institués par la Constitution et les autres lois en termes non ambigus comme suit : « Le Pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux institués par la Constitution et autres lois »⁵¹.

La constitution de la République kényane l'énonce clairement aux alinéas 1 des articles 159 et 160: "Judiciary authority is delivered from people and vest in, and shall be exercised by, the courts and tribunals established by or under this constitution. In the exercise of judicial authority, the judiciary,....,

⁵⁰ Art. 93 « Le Président de la République est le chef du pouvoir exécutif. Il est assisté dans ses fonctions par le Vice-Président de la République » ; Art. 152 alinéa 1 « Le pouvoir législatif est exercé par le parlement qui comprend l'Assemblée Nationale et le sénat ».

⁵¹ Art. 140 alinéa 1 de la Constitution de la République du Rwanda du 04 juin 2003.

shall be subject only to this constitution and the law and shall not be subject to the control or direction of any person or authority”⁵².

Une autre barrière à l’indépendance du juge au Burundi est liée au processus de nomination de certains magistrats. « Les nominations aux emplois supérieurs telles que précisées à l’article 192, 9° de la présente constitution ne deviennent effectives que si elles sont approuvées par le Sénat »⁵³. Il s’agit d’une catégorie importante de magistrats des juridictions supérieures dont la nomination ne peut être effective qu’après l’approbation du sénat.

Nous estimons que c’est une forme de soumission du pouvoir judiciaire à un autre pouvoir, c’est-à-dire, le pouvoir législatif, que le constituant a légalisée.

Allant dans le sens du renforcement de l’indépendance du juge, nous proposons que la disposition serait reformulée de cette manière : « A l’exception des magistrats du siège nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature, les nominations aux emplois supérieurs telles que précisées à l’article 192, 9° de la présente constitution ne deviennent effectives que si elles sont approuvées par le Sénat ».

b) La loi organique n°1/21 du 03 août 2019 portant modification de la loi n°1/07 du 25 février 2005 régissant la cour suprême.

La nouvelle loi régissant la Cour suprême oblige le juge saisi de révision à aborder la question de fond : « (...) si le Ministre trouve que les conditions de recevabilité sont réunies, il donne un ordre exprès au procureur Général

⁵² « L'autorité judiciaire est déléguée par les juges et est dévolue aux cours et tribunaux établis par ou en vertu de la présente constitution, et est exercé par ceux-ci. Dans l'exercice de l'autorité judiciaire, le pouvoir judiciaire, ..., ne sera soumis qu'à la présente constitution et à la loi et ne sera soumis au contrôle ou à la direction d'aucune personne ou autorité ».

⁵³Art. 112, alinéa 3 de la Constitution de la République du Burundi.

de la République qui en saisit la cour. Celle-ci statue obligatoirement au fond »⁵⁴.

Certes, la loi donne au ministre de la Justice les prérogatives d'apprécier les éléments de recevabilité de la révision. Mais la difficulté est que la même loi empêche au juge de la Cour suprême en tant que haute cour d'analyser la question de recevabilité de l'action dont il est saisi. Or, la question de la recevabilité de l'action est une tâche exclusivement judiciaire. D'ailleurs pour le reste des juridictions du Burundi, ordinaires et extraordinaires, seul le juge est compétent pour analyser la recevabilité. La deuxième préoccupation est à la fois d'ordre pratique et juridique. Si effectivement la partie demanderesse de la révision a perdu le procès à la suite des fins de non-recevoir, est-ce que le juge de haute Cour va fermer les yeux sur cette question ? Pourtant la Cour suprême tranchait bon nombre de questions en rapport avec les fins de non-recevoir. En conséquence, les juridictions inférieures, de même que les justiciables seront privés d'une matière extrêmement importante.

Ces dispositions devraient être censurées par le juge constitutionnel, évidemment au cas où il en serait saisi.

Les articles 163 et 171 amputent la compétence de statuer sur la recevabilité aux magistrats et la donnent au ministre de la Justice.

Il nous semble illogique de confier le traitement des questions de recevabilité des demandes en justice aux autorités de l'exécutif. Il est impérieux de revisiter la loi régissant la Cour suprême dont certaines de ses dispositions précitées énervent le principe de l'indépendance de la justice. Concrètement, il faudrait supprimer la dernière phrase de chaque disposition « la cour doit obligatoirement statuer au fond ».

⁵⁴ Art. 163 et 171 de la loi n°1/21 du 03 août 2019 portant modification de la loi n°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.

c) La loi portant statut des magistrats

La protection de l'indépendance judiciaire implique l'existence de certaines règles liées à l'exercice de la fonction judiciaire qui forment le statut juridique particulier du juge et qui le distingue des autres cadres et agents de l'administration publique⁵⁵. Ce statut crée les conditions qui permettent concrètement aux personnes qui accèdent à la Magistrature de devenir indépendantes et de le demeurer pendant toute la durée de leurs fonctions judiciaires. Assumer constamment la prééminence du droit est pour eux, à cet égard, un impératif, une obligation non négociable dans tout Etat de droit⁵⁶.

- **Le serment**

Le serment de l'article 111 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires que doit prêter le magistrat avant d'entrer en fonction est assez clair : « Je jure de respecter la constitution et les lois de la République, de me comporter avec dignité, loyauté, et d'être respectueux des droits de toutes les parties et du secret professionnel ».

Faisons observer qu'il est en contradiction avec celui porté par le Statut des magistrats : « Je jure obéissance aux lois et fidélité aux institutions de la République⁵⁷», parce que le juge jure de servir deux maîtres à la fois⁵⁸. Le droit étant une science connue des initiés, il est urgent de lever l'équivoque pour réviser le statut des magistrats notamment sur le contenu du serment.

⁵⁵ Art. 2 la loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique.

⁵⁶ E. MINANI, « Analyse du guide déontologique et disciplinaire du magistrat », Rapport définitif, Bujumbura, juillet 2017, p.10

⁵⁷ Art. 12 du Statut des magistrats.

⁵⁸ Lorsque l'exécutif garde la mainmise sur le judiciaire, les magistrats sont enclins à servir la loi de l'autorité au lieu de servir l'autorité de la loi.

- **L'inamovibilité**

La législation burundaise ne parle pas expressément de l'inamovibilité des juges. On fait ici allusion à la constitution, à la loi régissant le statut des magistrats ou encore le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

Aux termes de l'article 22 du Statut des magistrats «Le magistrat du siège peut être déplacé pour exercer des fonctions de même grade au moins auprès d'une juridiction de même rang au moins». Il ressort de la pratique que cette disposition est susceptible d'abus et l'instabilité que subissent certains magistrats a des répercussions négatives sur le rendement. Il en est de même de l'instabilité de leurs familles.

On assiste à un discours politique mettant en garde la Magistrature⁵⁹et à des déplacements intempestifs des magistrats, ce qui les met simplement à la merci du pouvoir exécutif et même du législatif. Maître François Nyamoya décrit l'immensité de la gravité d'une telle situation comme suit : « la sanction la plus commode est la mutation, car elle n'est pas revêtue du caractère de sanction. Mais, la mutation non voulue est plus déstabilisante pour le magistrat, non seulement pour l'intimité de la vie familiale, mais pour les conséquences sur le budget familial. La perspective d'une mutation suffit donc à refroidir les velléités d'indépendance pour certains magistrats »⁶⁰.

Ce pouvoir discrétionnaire d'affecter et de réaffecter est sans limite, si on s'en tient à la loi. La législation actuelle est plutôt rétrograde comparativement à la constitution du Royaume du Burundi de 1962 qui, en son article 87 prescrivait que « aucun juge ne peut être privé de sa place, ni suspendu que par jugement. Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et avec son accord ». Ce qui est aussi étonnant est que le déplacement d'un juge ne requiert pas l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature alors qu'il est garant de l'indépendance de la

⁵⁹ Discours du Président de l'Assemblée Nationale à Makamba du 8/7/2021

⁶⁰ Aimé Parfait Niyonkuru, op cit. p.289

Magistrature. Cela se comprend plutôt, car la mutation ayant été faite par l'exécutif, un avis émanant d'un corps qu'il dirige ne saurait le contredire.

Au-delà de cette insuffisance normative, la pratique révèle encore d'autres précarités qui se manifestent par des nominations en dehors des cercles judiciaires. C'est le cas des magistrats nommés au sein des administrations personnalisées de l'Etat placées sous la tutelle du Ministère ayant la justice dans ses attributions (le CEDJ, le CFPJ le SNL, la DGAP) sans leur consentement.

D'aucuns pensent que ce sont des affectations-sanctions déguisées en détachement. Les affectations et les mutations des magistrats, y compris ceux du siège, bref tout ce qui a trait à la mobilité, relève du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. Celui-ci peut y recourir ou y a recouru intempestivement comme une sanction à ce qu'il considère comme une insubordination du magistrat. C'est le cas récent de la mutation de 13 magistrats des tribunaux de résidence⁶¹.

S'il résulte de l'article 22 du statut des magistrats que le magistrat du siège ne peut être déplacé que pour exercer des fonctions de même grade auprès d'une juridiction de même rang au moins, des cas de juges qui ont été déplacés pour exercer des fonctions de grade inférieur sont monnaie courante.

Ainsi, on est souvent dans des situations où l'exécutif se reconnaît le pouvoir de contrôler l'application de la loi par le juge, lequel est infligé des sanctions disciplinaires s'il fait de la loi une lecture différente de celle de l'exécutif en général et du ministère de la Justice en particulier.

Le principe de l'inamovibilité du juge est inconnu ou plutôt méconnu dans certains de ses aspects dans la réalité de la pratique burundaise.

⁶¹ Ordonnance ministérielle n°550/126 du 15/07/2021 portant affectation de certains magistrats des tribunaux de résidence

d) La loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile

L'article 397 de la loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile est une disposition qui viole le principe d'indépendance du juge. Aux termes de cet article : « Si l'administration estime que l'arrêt rendu en matière administrative par la Cour administrative est entachée d'irrégularité manifeste, notamment s'il accorde des dommages- intérêts exorbitants, elle en saisit le Conseil Supérieur de la Magistrature, lequel peut enjoindre à la Cour Suprême siégeant toutes chambres réunies de réviser l'arrêt mis en cause».

Il résulte de cette disposition que l'administration censure le travail du juge tandis que le Conseil Supérieur de la Magistrature donne des ordres à la plus haute institution qui représente le pouvoir judiciaire en l'occurrence la Cour suprême. Cette dernière recevrait l'ordre de réviser. Le terme « réviser » doit être entendu dans le sens de « réformer ». Parce que si c'était la révision en tant que recours extraordinaire, elle devrait remplir les conditions prévues par l'article 52 de la loi régissant la Cour suprême. Par ailleurs, la révision n'est ouverte que contre les seuls jugements ou arrêts coulés en force de chose jugée.

e) Le Guide déontologique et disciplinaire du magistrat

Le guide déontologique et disciplinaire du magistrat énonce l'indépendance de la justice comme un principe fondamental en le situant sur les plans institutionnel et individuel⁶². L'indépendance judiciaire ne dispense pas les juges du respect de la déontologie judiciaire, que l'élaboration d'un code d'éthique permet de préserver⁶³. La déontologie judiciaire a pour objet le respect de certaines valeurs nécessaires à l'exercice de la fonction judiciaire : la conformité de la conduite des juges aux exigences de la fonction qu'ils exercent ; le maintien de leur indépendance et de leur impartialité ; la préservation de leur intégrité et de leur compétence ; le respect de l'égalité

⁶² Art. 5 à 8 du décret n° 100/114 du 30 avril 2013 portant guide déontologique et disciplinaire du magistrat

⁶³ Art. 2 du décret n° 100/114 précité.

entre les justiciables. Bien qu'ils ne soient pas redevables de leurs jugements, les juges le sont de leur conduite.

Tout en affirmant le principe de l'indépendance de la Magistrature, nous constatons que le Guide le vide de son sens, spécialement par l'article 88. En effet, il est stipulé dans cette disposition que les hautes autorités du pouvoir judiciaire (Président de la Cour suprême, Président de la Cour Constitutionnelle et Procureur Général près la Cour suprême) sont sanctionnées (suspension de fonctions ou révocation) par des autorités relevant du pouvoir exécutif. Une harmonisation est nécessaire.

Sans reprendre la recommandation des états généraux de la Justice du 05 au 9 août 2013 sur la réforme de la composition des membres du Conseil supérieur de la Magistrature qui est de la compétence du constituant, il apparaît clairement que l'article 88 du Guide met les plus hautes autorités du pouvoir judiciaire sous le contrôle et la discipline de l'exécutif. Nous recommandons que cet article soit revu en vue du respect même du but recherché par le Guide car c'est un outil de responsabilisation des magistrats et de toute l'institution judiciaire. Concrètement, la discipline des membres du corps de la Magistrature et les sanctions aux contrevenants devraient relever du Judiciaire comme pour les membres des autres pouvoirs⁶⁴.

Sous ce chapitre, il était question de décrire les différents aspects de l'indépendance du juge mais aussi de parler des obstacles fonctionnels et légaux à l'indépendance du juge burundais. Nous avons estimé que cette démarche est importante car elle permet de nous fixer sur l'état des lieux de l'indépendance du juge burundais.

Dans le chapitre qui suit, nous allons émettre des pistes de solution pour l'indépendance du juge.

⁶⁴ Art. 92 de la Constitution : « le pouvoir exécutif est exercé par un Président de la République, deux vice-présidents de la République et les membres du Gouvernement ; art. 152 : « le pouvoir législatif est exercé par le parlement qui comprend les deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat » ; art. 209 : « le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et exécutif ».

CHAPITRE III. DES PISTES DU RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DU JUGE AU BURUNDI

Après avoir épinglé tour à tour les obstacles fonctionnels et légaux à l'indépendance du juge au Burundi, le présent chapitre ambitionne de proposer des pistes de solution sur cette question éminemment politique car elle trouve son fondement dans la Constitution. Par ailleurs, en adhérant à la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est, le Burundi a adhéré aux principes universellement acceptés de la bonne gouvernance, de la démocratie, de la primauté du droit, du respect des droits de l'homme et de la justice sociale⁶⁵. Partant de ce constat, il est évident que les pistes de solution à une question politique sont également d'ordre politique. A ce propos, il sera question de mener des réflexions sur les plans fonctionnels et normatifs.

III.1 Sur le plan fonctionnel

1. Renforcement du contexte démocratique

La question de l'indépendance de la justice ne se pose que dans un Etat de droit et dépend, en réalité, de l'avancement du processus de construction de l'Etat de droit. Plus l'Etat de droit est parachevé plus la quête d'indépendance est affichée ; moins l'Etat de droit est abouti moins l'indépendance devient une exigence cardinale et une priorité du pouvoir politique.

Tous les instruments relatifs aux droits de l'homme font référence à une société démocratique en tant que milieu naturel pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

Globalement comprise, la démocratie est synonyme de contrôle populaire sur les dirigeants élus, d'égalité des droits et des libertés, de liberté politique, de liberté de vivre à l'abri du besoin, d'Etat de droit, de justice et de sécurité, mais à des degrés d'importance différents.

⁶⁵ Art. 3, 3 (b) du Traité pour l'établissement de la Communauté de l'Afrique de l'Est

Il y va sans dire que le contexte naturel de la mise en œuvre du principe d'indépendance du juge est celui de la démocratie.

Une démocratie qui fonctionne garantit la séparation des pouvoirs et le principe de la séparation des pouvoirs est à la base de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

Certes la démocratie n'est pas statique ; elle évolue avec le temps et les circonstances et peut présenter des caractéristiques différentes. Pour autant, aucune de ces caractéristiques ne doit porter atteinte aux principes fondamentaux de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire.

Au Burundi, l'affirmation de l'Etat de droit s'est installée dans l'opinion publique et dans le discours politique à partir des années 90 avec l'ouverture démocratique. Progressivement, l'Etat de droit est affirmé comme étant un des éléments fondamentaux de la gouvernance politique et administrative et le Burundi s'est assigné comme objectif « la bonne gouvernance dans un Etat de droit » dans sa vision 2025.

Dès lors, il sied de souligner que dans l'Etat de droit, la démocratie respecte les trois principes de la primauté du droit.

Le premier reconnaît que le droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l'influence de l'arbitraire. Ce principe requiert que les lois soient appliquées à tous incluant les représentants gouvernementaux.

Le deuxième exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif qui préserve et incorpore le principe plus général de l'ordre normatif. Ce principe signifie que les lois doivent exister.

Selon le troisième, les rapports entre l'Etat et les individus doivent être régis par le droit. Ce troisième principe, lequel chevauche dans une certaine mesure le premier et le deuxième, exige que les mesures prises par les représentants de l'Etat s'appuient sur la loi.

L'indépendance judiciaire est l'un des piliers de l'organisation d'une société démocratique régie par le principe de la primauté de la règle de droit. Les deux valeurs fondamentales que sont l'Etat de droit et l'indépendance judiciaire sont inter reliées.

Alors que les juges et les tribunaux ne contribuent plus pour identifier et définir les composantes essentielles de l'indépendance du pouvoir judiciaire dont la portée reste souvent imprécise, il est regrettable que la question soit gérée par ceux-là mêmes qui ne l'entendent pas⁶⁶.

Le principe de l'indépendance du juge est profondément lié à la séparation des pouvoirs ; dans ce cadre, le contrôle de constitutionnalité doit être une arme de protection puisqu'il doit contribuer à définir le périmètre d'action de chaque pouvoir dont le champ légal et légitime de compétences s'arrête là où commence celui du pouvoir concurrent.

La règle de droit ainsi que le respect des droits de l'homme ne peuvent être garanties que dans un contexte où la Magistrature est libre de toute ingérence.

En définitive, si les juges font l'objet de harcèlement et d'intimidation, on est loin de la primauté du droit et les droits de la personne humaine ne peuvent être garantis dans ce contexte.

Nous sommes convaincus que le renforcement du contexte démocratique et de l'Etat de droit est un ingrédient important pour l'indépendance du juge.

2. Engagement en faveur de l'indépendance des juges

Depuis 2014, le droit syndical reconnu aux magistrats par la Constitution de la République du Burundi est en veilleuse et les magistrats sont moins enclins à redynamiser leur cadre d'expression. Ceci a créé un malaise de trouver un délégué syndical lors du dialogue social lancé par Son Excellence

⁶⁶ Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

Monsieur le Président de la République à la veille de la journée internationale du travail : c'est-à-dire le 1^{er} mai 2021.

Partant de ce constat, le Gouvernement et les autres acteurs politiques et économiques, mais aussi les juges devraient s'engager clairement à respecter, protéger et renforcer l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire. Une disposition juridique garantissant l'indépendance des juges n'aura de sens que si elle s'accompagne d'une réelle volonté de la respecter et de l'imposer.

L'important n'est pas tant de consacrer un véritable pouvoir judiciaire indépendant dans la constitution mais bien d'opérationnaliser, au quotidien, cette indépendance car les garanties offertes par les pratiques ne sont que rarement suffisantes quand elles ne sont pas complètement inexistantes.

De plus, lorsque l'un de ces groupes oublie les rôles spécifiques qu'il doit jouer dans une société démocratique – rôles qui sont assortis de droits et de devoirs –, il devient difficile de réunir les conditions préalables de l'indépendance.

L'Etat devrait respecter et protéger l'indépendance des juges à différents niveaux et de différentes façons en évitant de créer des disparités de traitement entre les juges de même rang⁶⁷. On ne saurait justifier l'énorme écart de traitement actuel entre un juge de la Cour d'appel et celui de la Cour suprême qui est rémunéré au quadruple du premier.

Il est recommandable de créer et de suivre les procédures établies en ce qui concerne la sélection, la nomination, l'avancement et la mutation des juges, ainsi que les procédures disciplinaires qui leur sont applicables, conformément aux normes nationales et internationales en la matière.

⁶⁷Les juges de la Cour anticorruption ont rang de la Cour d'appel et ont un traitement différent

L'Etat devrait également mettre en place des mécanismes destinés à protéger les juges des pressions, des ingérences, des actes d'intimidation et des agressions, et à assurer leur sécurité.

L'Etat devrait aussi se conformer aux décisions judiciaires ou veiller à les faire respecter, sauf évidemment les cas de mal-jugé manifeste. L'Etat devrait en outre montrer son attachement à un système de justice indépendant, impartial et efficace en consacrant une part raisonnable du budget national au secteur de la justice afin de pouvoir fournir à l'appareil judiciaire des infrastructures, des installations et des ressources matérielles et humaines suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions.

L'Etat devrait aussi s'engager dans le processus de réformes et adopter la législation nécessaire pour garantir la protection de l'indépendance et de l'impartialité du système de justice.

Pour les juges, l'indépendance n'est pas une prérogative, c'est un devoir qu'il faut accomplir même si les conditions ne sont pas favorables. Les juges devraient être pleinement conscients du rôle particulier qu'ils ont dans la société et de la manière dont ils sont perçus. On attend d'eux qu'ils maintiennent la paix sociale en statuant sur des demandes et en tranchant des litiges en appliquant le droit. Ils sont tenus de rendre la justice de façon impartiale et en toute légalité. Pour ce faire, ils sont censés garantir leur indépendance, non seulement sur le plan personnel ou politique, mais aussi d'un point de vue intellectuel. Ils devraient être complètement détachés des parties au litige. Ils devraient aussi être autonomes en tant qu'individus et bénéficier de l'indépendance par rapport aux institutions politiques et au public.

3. Bâtir une culture nationale de l'indépendance judiciaire

L'indépendance et l'impartialité des juges sont avant tout garanties par la spécificité de leur statut. Bien qu'agents publics, ils ne sont pas des fonctionnaires. Cette confusion a été levée par la loi n°1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'administration publique qui dispose en son article

2 que : « Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux Cours et Tribunaux, ni aux Unités des Corps de défense et de sécurité ».

A la suite des ateliers sectoriels de validation et de consolidation d'un répertoire des fonctions et des métiers dans l'administration publique burundaise tenu en 2018 à Bujumbura, il est apparu que cette disposition n'a pas toujours été comprise pour en tenir compte dans la politique salariale en cours d'élaboration. Il a fallu l'intervention de la Présidence de la République pour que le secteur de la justice soit traité dans sa spécificité.

De même, au cours des séances de moralisation des magistrats, le Ministère de la Justice et les responsables des services judiciaires insistent sur la déontologie sans faire allusion à l'épineuse question d'indépendance du juge qui n'est abordée qu'avec pincettes.

Il faut se rendre compte que sans déontologie, l'indépendance ne se justifie pas. Sans indépendance, la déontologie ne suffit pas aussi. Les deux sont donc essentielles et se renforcent mutuellement.

En nous entretenant avec un cadre de l'administration, il nous a déclaré qu'il reste convaincu que reconnaître l'indépendance aux juges burundais reviendrait à ouvrir la voie de la déstabilisation des institutions. Nous estimons que c'est un point de vue erroné du juge et de la justice et ceci montre à suffisance combien la fonction de juge et son indépendance sont mal comprises.

Nous estimons que le Gouvernement devrait compléter l'arsenal juridique par une culture nationale de l'indépendance judiciaire, car, l'indépendance consiste moins dans les prescriptions constitutionnelles et législatives, que dans leur respect. L'indépendance ne se décrète pas, elle se pratique.

Aussi complètes qu'elles puissent être, les normes seules ne suffisent pas. Il faut qu'elles s'accompagnent d'une culture juridique, une culture de la primauté du droit, dans laquelle le respect de l'indépendance des juges joue un rôle central. Cette culture se construit à la fois à travers l'enseignement dispensé dans les facultés de droit et les écoles ou Centres de formation

professionnelle de la Justice, et à travers l'éducation informelle, qui suppose des actes et des signaux politiques, y compris au plus haut niveau de l'Etat, l'idée étant de bien faire comprendre qu'il est important de respecter et de mettre en œuvre les règles existantes. Les représentants des pouvoirs publics, les responsables politiques et sociaux et les universitaires ont là un grand rôle à jouer. Un discours officiel hostile à l'indépendance des juges, même s'il n'est pas suivi d'actes, contribue à délégitimer l'appareil judiciaire et porte atteinte au principal mécanisme dont les sociétés démocratiques disposent pour régler pacifiquement les litiges et offrir un recours utile aux victimes de violations des droits.

Créer une culture de l'indépendance et de l'impartialité au Burundi suppose l'aménagement d'un nouvel état d'esprit dans lequel tous les acteurs impliqués dans la gestion du service public de la justice se retrouveront. Il faut aussi leur adhésion volontaire au processus.

III.2. Sur le plan légal

Il existe aujourd'hui un ensemble solide de règles, de normes et de principes internationaux visant à garantir et à renforcer l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire. Le Burundi s'est en outre doté d'un ensemble de règles et de principes internes. Nous citerons entre autres textes juridiques la Constitution de la République, le Statut des magistrats, le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires ainsi que le Guide déontologique et disciplinaire du magistrat.

Pourtant, l'indépendance du juge n'est pas encore acquise. Il faut, pour la conquérir, exercer une attention et une surveillance constantes afin de repérer les difficultés et problèmes qui surviennent ou apparaissent à la suite de changements sociétaux, politiques et économiques, et pour s'y attaquer. Ces difficultés appellent des mesures particulières de la part du Gouvernement, mais aussi un contrôle approprié de la part de la société civile et des autres parties prenantes.

Aujourd'hui, le souci de la sécurité collective, le besoin de l'attractivité économique et le dogme de la sécurité judiciaire justifient l'importance

accordée par les Etats aux standards universels en matière d'organisation judiciaire et d'indépendance du pouvoir judiciaire. Par ailleurs, le Burundi est membre de plusieurs organisations internationales, régionales et sous-régionales et il est tenu d'adapter sa législation.

Les règles et normes nationales sont importantes pour de multiples raisons. Elles ont une valeur à la fois symbolique et juridique, en même temps qu'elles informent le public des comportements qui sont acceptables et de ceux qui sont interdits. Il est impératif de revoir le dispositif juridique national en vue d'inscrire dans les textes les critères de l'indépendance des juges.

La volonté de revisiter le cadre normatif relatif à l'indépendance du juge relève principalement du Gouvernement. N'a-t-on pas vu de bons projets de révision des lois ou des lois initiées et bloquées sans pouvoir franchir le Parlement ?

L'on citerait le projet de révision du statut des magistrats, le projet de Code de déontologie des magistrats et le projet de révision du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

En somme, nos propositions de solutions s'étalent sur le plan fonctionnel et sur le plan légal. Nous avons démontré notamment l'importance du renforcement du contexte démocratique comme cadre de garantie de l'indépendance du juge. Nous avons enfin cité quelques textes dont la réforme s'avère nécessaire pour le renforcement de l'indépendance du juge.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de la présente étude, il a été constaté que l'indépendance du juge trouve son assise dans plusieurs textes juridiques burundais, à commencer par la constitution, les instruments juridiques internationaux ratifiés par le Burundi et le cadre juridique interne. Mais, il a été constaté que cette indépendance n'est que de principe puisqu'elle est au cœur d'une relation tumultueuse entre le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cela transparaît essentiellement sous l'angle de l'indépendance institutionnelle et, dans une moindre mesure, sous l'angle décisionnel.

Nous avons pu épinglez les obstacles fonctionnels et les obstacles légaux à l'indépendance du juge tout en effleurant les influences endogènes et exogènes de nature à affecter l'intervention du juge dans son contexte institutionnel et social.

En scrutant les stratégies sectorielles passées et celle en cours d'élaboration, il appert que la question de l'indépendance de la justice est préoccupante. Nous estimons qu'elle mérite une attention particulière des pouvoirs publics pour le renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie dans la gouvernance politique.

Ainsi, les pistes de solution proposées sont d'ordre politique et s'étendent sur les plans fonctionnel et normatif. En effet, si le gouvernement ne prend pas un engagement formel de prendre le principe d'indépendance du juge en considération, à le respecter dans le contexte de la législation et de la pratique et à le soumettre à l'attention des juges, du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du public, les bonnes intentions y relatives resteront « lettre morte ».

De ce qui précède, les recommandations suivantes peuvent être faites.

Recommandations au Gouvernement

1. Renforcement du contexte démocratique : Une démocratie qui fonctionne garantit la séparation des pouvoirs et le principe de la séparation des pouvoirs est à la base de l'indépendance et de l'impartialité du juge
2. Engagement en faveur de l'indépendance des juges : L'Etat devrait également mettre en place des mécanismes destinés à protéger les juges des pressions, des ingérences, des actes d'intimidation et des agressions, et à assurer leur sécurité.
3. Bâtir une culture nationale de l'indépendance judiciaire : le Gouvernement devrait compléter l'arsenal juridique par une culture nationale de l'indépendance judiciaire, car, l'indépendance consiste moins dans les prescriptions constitutionnelles et législatives, que dans leur respect. L'indépendance ne se décrète pas, elle se pratique.
4. La Constitution de la République du Burundi devrait être revisitée pour confier l'exercice du pouvoir judiciaire à la Cour suprême et aux autres cours et tribunaux institués par la Constitution et autres lois en termes non ambigus.
5. L'article 112, alinéa 3 de la Constitution de la République du Burundi devrait être reformulée de cette manière : « A l'exception des magistrats du siège nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature, les nominations aux emplois supérieurs telles que précisées à l'article 192, 9° de la présente constitution ne deviennent effectives que si elles sont approuvées par le Sénat ».
6. Mettre les magistrats à l'abri de toute tentation et de toute corruption : c'est-à-dire dans une situation confortable de bien-être et d'indépendance et dans une atmosphère de confiance et de non-ingérence.

7. Revaloriser le statut professionnel du magistrat par des règles strictes de déontologie et de garanties de carrière permettant d'exercer sa profession en toute sécurité et intégrité.

Toutes ces recommandations sont envisageables sur le moyen et le long terme, étant entendu que leur mise en œuvre dépendra de la volonté du Gouvernement de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance.

Recommandations au Parlement

8. Pour préserver son indépendance et éviter que le juge ne serve deux maîtres à la fois, l'article 12 du statut des magistrats relatif au serment des magistrats devrait être reformulé pour l'harmoniser avec celui porté par l'article 111 du COCJ. Le travail de rédaction de l'avant-projet de ces textes ayant déjà été terminé, le Parlement les adopterait dans un court terme pour les faire passer à la promulgation par le Président de la république.
9. Revisiter la loi régissant la cour suprême dont certaines de ses dispositions (articles 163 et 171) éminent le principe de l'indépendance de la justice et semblent inconstitutionnels puisqu'ils confient le traitement des questions de recevabilité des demandes en justice aux autorités de l'exécutif. La procédure de révision peut s'étaler sur le court terme, que la procédure soit enclenchée par voie d'exception soulevée devant les juridictions ordinaires ou qu'elle soit enclenchée par voie d'action intentée devant la Cour constitutionnelle.

Recommandations à Monsieur le Président de la République

10. Dans le cadre de la réforme du Guide en code de déontologie du magistrat, il est nécessaire de revisiter l'article 88 du décret portant Guide déontologique et disciplinaire du magistrat pour confier la gestion de la discipline des membres du corps de la Magistrature et les sanctions aux contrevenants au pouvoir judiciaire.

Recommandations au Ministre de la Justice

11. Concrétiser l'indépendance du pouvoir judiciaire et garantir la bonne administration de la justice à travers le recrutement des magistrats effectué de manière transparente au moyen d'un concours suivi par une formation initiale des candidats magistrats ayant réussi aux épreuves.
12. Les juges devraient jouir de l'inamovibilité et avoir le droit de demeurer en fonction jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire, à moins que leur état de santé ne justifie un départ prématuré ou que leur conduite ne les rende inhabiles à exercer des fonctions judiciaires.
13. La promotion ou le commissionnement des magistrats devrait se faire en fonction d'une liste d'aptitude et d'un tableau d'avancement ordinaire ou spécial sur lesquels s'inscrit la carrière du juge et pouvant servir à l'autorité d'avancement pour faire son choix en fonction des notes du magistrat.

Recommandations au Conseil supérieur de la Magistrature

14. Renforcer le régime disciplinaire des magistrats tout en leur garantissant le droit à une procédure transparente et équitable devant le Conseil supérieur de la Magistrature.

Recommandation aux magistrats

15. La lutte pour la conquête et le renforcement de l'indépendance de la Magistrature doit être menée sur le front syndical et par les magistrats eux-mêmes. En effet, l'indépendance du juge, indispensable à une distribution impartiale de la justice, doit son fondement, au-delà des textes, aux combats individuels, mais aussi collectifs des membres du corps. C'est pour cette raison que les magistrats doivent promouvoir l'exercice du droit syndical et redynamiser le SYMABU.

BIBLIOGRAPHIE

I. Instruments juridiques

1. La Constitution de la République du Burundi.
2. Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est (tel que modifié en date du 14 décembre 2006 et du 20 août 2007.)
3. La loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant statut des magistrats tel que modifiée à ce jour.
4. La loi n°1/014 du 29 novembre 2002 portant réforme du Statut de la Profession d'Avocat.
5. La loi organique n° 1/21 du 3 août 2019 portant modification de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.
6. La loi n° 1/08 du 13 mars 2019 portant modification de la loi n°1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle.
7. Loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.
8. Loi n° 1/02 du 23 janvier 2021 portant modification de la loi organique n°1/13 du 12 juin 2019 portant organisation et fonctionnement du conseil supérieur du conseil supérieur de la Magistrature.
9. La loi n°1/09 du 11 mai 2018 portant modification du Code de Procédure pénale.
10. Loi n°1/08 du 13 mars 2019 portant révision de la loi n°1/26 du 15 septembre 2014 portant Création, organisation, composition,

fonctionnement et compétences de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle.

11. Décret n° 100/114 du 30 avril 2013 portant guide déontologique et disciplinaire du magistrat.
12. Le décret n° 100/178 du 8 décembre 2003 portant création d'une administration personnalisée de l'État dénommé Centre de Formation Professionnelle de la Justice.

II. Doctrine

A. Ouvrages généraux

1. Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 16ème édition, Dalloz, 2007, 699 pages.
2. D. Alland et S. Rials (sous la direction de), « *Dictionnaire de la culture juridique* », Lamy-PUF, 1ère édition, Quadridge, Paris, 2003, 1649 pages.
3. A. Parfait NIYONKURU, « *Le droit d'accès au juge civil au Burundi, approche juridico-institutionnelle* », Thèse, février 2016, 442 pages.
4. Mamadou FOMBA, « *La profession de magistrat au Mali. La difficile quête de l'indépendance du juge* », Thèse de Doctorat en Science politique, 19 décembre 2013, 333 pages.
5. David Beetham et autres, « *Evaluer la qualité de la démocratie, Guide pratique* », IDEA international, Stockholm, 2008, 345 pages.

B. Ouvrages spéciaux

1. Hadrien Zanin, « *La lutte contre la corruption au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au moyen du droit pénal* », Thèse de

Doctorat, UNIVERSITE PARIS-SACLAY, Sciences de l'homme et de la société (SHS), 29 septembre 2016, 682 pages.

2. Conseil supérieur de la Justice, « *Vers une nouvelle déontologie* », colloque, 30 mai 2008, Centre de presse international, Bruxelles, Bruylant, 2009, 120 pages.
3. Conseil supérieur de la Justice, « *Guide pour les magistrats, Principes, valeurs et qualités* » ; Bruxelles, 2012, 23 pages.
4. Conseil canadien de la Magistrature, « *Pourquoi l'indépendance judiciaire est-elle importante pour vous ?* », mai, 2016, 54 pages.
5. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit, Cartographie du secteur de la justice* », Nations Unies, New York et Genève, 2006, 82 pages
6. OAG, « *Etat des lieux de l'indépendance de la Justice au Burundi* », Etude, Bujumbura, juillet 2020, 104 pages.
7. RCN Justice & Démocratie, « *Justice et séparation des pouvoirs* », le Bulletin n°28, deuxième trimestre 2009, 27 pages.
8. MINANI Edouard, « *Analyse du guide déontologique et disciplinaire du magistrat* », Rapport définitif, Bujumbura, juillet 2017, 37 pages.

C. Articles

1. Côté-Harper Gisèle, « *L'Etat de droit et l'indépendance judiciaire* », in Revue Québécoise de droit international, vol 11-2, 1988. Congrès sur le Déclaration Universelle des droits de l'homme, Actes pp. 151-154 ; https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828_9999_1988_num_11_2_1878

2. Luc Huppé, « *Les déclarations de principes internationales relatives à l'indépendance judiciaire* », in Les cahiers de droit, vol 43, n°2, 2002, 29 pages.
3. Guy CANNIVET, « *La conception française de l'indépendance de la justice* », 12 pages.
4. Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « *Vers une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire en Egypte* », Revue internationale de droit comparé, 26 pages.
5. Fabrice Hourquebie, « *l'indépendance de la justice dans les pays francophones* », Dalloz | « Les Cahiers de la Justice », 2012/2 N° 2 | pages 41 à 61
6. Ntahiraja Bernard, « *L'indépendance du juge pénal au Burundi: Les défis actuels* », in Librairie Africaine d'Etudes Juridiques, Novembre 2016, 21 pages.
7. A. Parfait NIYONKURU, « *L'indépendance du pouvoir judiciaire burundais vis-à-vis de l'exécutif* », in Librairie d'Etudes Juridiques Africaines, Vol.7, 2011,1-19.

D. Mémoires

1. Gina BOURGEOT, « *Le système judiciaire en Haïti et les obstacles qui paralysent son développement* », Mémoire online, Université d'Etat Haïti (Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Port-au-Prince), 2001, 47 pages.

E. Documents divers

1. W. Ganshof van DER Meersch, « *Réflexion sur l'art de juger et l'exercice de la fonction judiciaire* », Mercuriale prononcée à l'audience solennelle de la rentrée judiciaire de la Cour de cassation de Bruxelles le 3 septembre 1973, in J.T.

2. Synthèse des recommandations des états généraux de la justice de 2013 tenus à Gitega, Burundi.
3. Statut universel du juge, adopté par le Conseil central de l'UIM à Taiwan le 17 novembre 1999, mis à jour à Santiago du Chili le 14 novembre 2013, 13 pages.
4. Renaud DENOIX DE SAINT MARC, « *Le statut constitutionnel de l'Autorité judiciaire* », séminaire, ENM Bordeaux, 12 et 12 mai 2009, 7 pages.
5. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, ONU (AG), 32ème session, 2015, 15 pages.
6. Les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, 2002, 28 pages.
7. Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, « *Commentaire des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* », New York, 2013, 166 pages.
8. Indépendance des juges et des avocats, ONU (AG), 74ème session.
9. Etude diagnostique du système juridique et judiciaire du Burundi, avril 2009, 229 pages.
10. ECOSOC, « Renforcement des principes fondamentaux relatifs à la conduite des magistrats », 2006, 10 pages.
11. Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, 16 mars 2010.
12. RAOUL WELLENBERG INSTITUTE OF MUMAN RIGHTS AND HUMATIRIAN LAW, Rule of law, "A *guide for politicians*", HILL Innovating Justice, 2012, 49 pages.