



Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl

Siège social : Bujumbura -Burundi * B.P.:3113 Bujumbura_Tél.:22 21 88 20

E-mail:oag@telema.bi Site Web:www.oag.bi

Analyse de l'indépendance de la magistrature au Burundi :Droit et réalités

Bujumbura, juin 2011

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Michel MASABO pour son apport très précieux dans l'élaboration de l'analyse sur « l'indépendance de la magistrature au Burundi : Droit et réalités » en vue de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance par la mise en œuvre effective de l'indépendance de la magistrature au Burundi.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de Pilotage et de lecture dont les noms suivent :

Monsieur Godefroid MANIRAMBONA, Membre du Bureau de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Emmanuel HAKIZIMANA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Madame Domitille BARANCIRA, Lecteur critique Indépendant;

Monsieur Dieudonné BASHIRAHISHIZE, Lecteur critique Indépendant.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Développement et Paix» pour son appui financier qui a permis de réaliser ce travail.

Table des matières

Matière	Page
Remerciements	3
Table des matières.....	5
Liste des sigles et abréviations.....	9
Liste des tableaux.....	10
Résumé exécutif.....	11
0. Introduction générale.....	21
0.1. Contexte et justification.....	21
0.2. Objectifs.....	23
0.3. Résultats attendus.....	23
0.4. Méthodologie.....	23
0.5. Plan de l'étude.....	24
Chapitre 1. Les repères conceptuels.....	26
1.1. Etat de droit et séparation de pouvoirs : pré-requis à l'indépendance de la magistrature.....	26
1.1.1. L'Etat de droit.....	26
1.1.2. La séparation des pouvoirs.....	26
1.2. La notion de magistrat.....	28
1.2.1. La définition légale.....	28
1.2.2. Composition de la magistrature.....	28
1.2.2.1. Les magistrats de carrière et les magistrats auxiliaires....	28
1.2.2.2. Les magistrats du siège et les magistrats du parquet.....	30
1.2.3. Les devoirs inhérents à la profession de magistrat ou la déontologie.....	30
1.2.3.1. Les règles déontologiques statutaires.....	31
1.2.3.2. Les autres qualités du magistrat.....	35
1.3. Les contours de la notion d'indépendance de la magistrature.....	36

1.3.1.	La signification et la portée de l'indépendance de la magistrature.....	36
1.3.1.1.	La signification de l'indépendance de la magistrature.....	36
1.3.1.2.	La portée de l'indépendance de la magistrature.....	37
1.3.2.	La double acception de l'indépendance de la magistrature.....	38
1.3.2.1.	L'indépendance de la magistrature en tant que corps.....	38
1.3.2.2.	L'indépendance de la magistrature dans l'exercice de leurs fonctions.....	39
1.3.3.	L'indépendance de la magistrature assise et l'indépendance de la magistrature debout.....	39
1.3.3.1.	L'assimilation du magistrat assis et du magistrat debout.....	40
1.3.3.2.	Les garanties d'indépendance selon la catégorie concernée.....	40
	Chapitre 2. Etat des lieux de l'indépendance de la magistrature au Burundi.....	43
2.1.	Les vicissitudes de l'indépendance de la magistrature au Burundi.....	43
2.1.1.	L'indépendance de la magistrature dans la justice traditionnelle.....	43
2.1.2.	L'indépendance de la magistrature dans la justice coloniale.....	45
2.1.3.	L'évolution post coloniale.....	45
2.1.3.1.	Les années 1962-1992 : une tradition autoritaire.....	46
2.1.3.2.	Les années 1992 à nos jours : une indépendance théorique.....	49
2.2.	Les garanties de l'indépendance de la magistrature.....	51
2.2.1.	Les instruments juridiques.....	51
2.2.1.1.	Les instruments juridiques internationaux.....	51
2.2.1.2.	Les instruments juridiques nationaux.....	55

2.2.2.	Le rôle des magistrats dans la protection du principe de l'indépendance.....	44
2.2.2.1.	Le cadre d'action.....	44
2.2.2.2.	Les actions menées.....	45
2.2.3.	Le rôle des media, de la société civile et des établissements de formation.....	46
2.2.3.1.	Les média.....	46
2.2.3.2.	La société civile.....	47
2.2.3.3.	Les établissements de formation.....	47
2.3.	Les atteintes au principe de l'indépendance de la magistrature.....	47
2.3.1.	Les atteintes découlant des instruments juridiques nationaux.....	48
2.3.1.1.	Position du problème.....	48
2.3.1.2.	Les textes concernés.....	48
2.3.2.	Les manifestations extra-légales ou teintées de légalité de la violation du principe de l'indépendance.....	57
2.3.2.1.	Le dénigrement de la magistrature.....	58
2.3.2.2.	La révocation des magistrats ayant conservé les traditions d'indépendance.....	58
2.3.2.3.	Les mutations aux allures de disgrâce.....	59
2.3.2.4.	L'opposition à l'exécution des jugements.....	59
2.3.2.5.	Les menaces et l'exil.....	59
2.3.2.6.	Un excès de zèle frisant la servilité à l'égard de l'Exécutif.....	60
2.3.2.7.	La dépendance financière et matérielle.....	60
2.3.2.8.	La corruption.....	60
2.3.2.9.	L'asservissement initial par le recrutement et la nomination.....	61
2.3.2.10	La science des magistrats : une limite à l'indépendance de la magistrature.....	62
2.3.2.11	Une rivalité paradoxale entre le Ministère Public et la Police.....	63
2.3.2.12	Un contrôle de constitutionnalité insuffisant	63
2.3.2.13	Le retard de la loi organique sur la Haute Cour de	

Justice.....	64
Chapitre 3. Propositions de stratégies pour une indépendance effective de la magistrature.....	65
3.1. La révision des textes.....	65
3.1.1. Les dispositions constitutionnelles.....	65
3.1.1.1. L'intervention du pouvoir législatif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire doit être limitée.....	65
3.1.1.2. Le monopole de nomination des magistrats par l'Exécutif.....	65
3.1.1.3. Le déséquilibre du Conseil Supérieur de la Magistrature doit être atténué.....	65
3.1.1.4. La mainmise de l'Exécutif sur le Conseil Supérieur de la Magistrature limitée.....	66
3.1.2. Le statut des magistrats et la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.....	70
3.1.2.1. La carrière des magistrats mieux assurée.....	70
3.1.2.2. Le régime disciplinaire aux mains du pouvoir judiciaire....	70
3.1.2.3. Le changement des règles de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.....	70
3.1.2.4. Le traitement et avantages connexes à revoir en hausse.....	71
3.1.2.5. Les préséances à reconnaître.....	71
3.2. L'implication de l'administration dans la consolidation de l'indépendance du pouvoir judiciaire.....	71
3.3. L'implication des magistrats.....	81
3.4. Le rôle des média, de la société civile et des établissements de formation.....	81
3.5. Sensibiliser les justiciables sur les méfaits de la corruption dans le secteur judiciaire.....	82
Conclusions et recommandations.....	83
Bibliographie.....	86

Liste des sigles et abréviations

A.F.J.B.	: Association des Femmes Juristes du Burundi
Al	: Alinéa
APRODH	: Association pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues
Art.	: Article
B.O.B.	: Bulletin Officiel du Burundi
C.A.D.H.P.	: Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
C.O.C.J.	: Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires
C.P.C.	: Code de Procédure Civile
C.P.P.	: Code de Procédure Pénale
C.S.M.	: Conseil Supérieur de la Magistrature
D.U.D.H.	: Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
FORSC	: Forum des Organisations de la Société Civile
O.A.G.	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
O.N.G.	: Organisation Non Gouvernementale
P.I.P.C.P.	: Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
SYMABU	: Syndicat des Magistrats du Burundi

Liste des tableaux

n° du tableau Titre

Tableau n°1 : Evaluation du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux sur les trois derniers exercices.

Tableau n°2 : Niveau de formation des magistrats burundais

Tableau n°3 : Niveau de formation des magistrats par juridiction.

Tableau n°4 : Propositions des articles de la Constitution à modifier

Tableau n°5 : Propositions des articles du statut des magistrats à modifier

Tableau n°6 : Propositions des articles de la loi n° 2/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature à modifier

Résumé exécutif

Contexte et justification

Le système judiciaire burundais est depuis des années l'objet de plusieurs controverses et une certaine unanimité semble se dégager sur l'inévitable nécessité de sa réforme. Ce système a été mis à l'épreuve par les crises répétitives que connaît le pays depuis l'indépendance du Burundi. Il reste marqué par les systèmes politiques qui se sont succédé. Des dysfonctionnements graves se sont installés dont certains sont liés à l'organisation inadaptée et à l'application du droit (structures éloignées des justiciables, insuffisances des moyens de fonctionnement, favoritisme, immixtion du pouvoir exécutif, etc.). L'institution judiciaire est, cependant, reconnue depuis très longtemps comme devant être un pouvoir impartial et indépendant des pouvoirs Législatif et Exécutif par la Constitution de la République du Burundi.

L'article 209, alinéa 2 de la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005 dispose que : « Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la constitution et à la loi ». Malgré cela, le syndicat des magistrats du Burundi (SYMABU) ne cesse de se lamenter sur les conditions de travail qui selon les syndicalistes, constituent un blocage à l'indépendance de la Magistrature

Les moyens utilisés pour empêcher les juges de dire le droit et rien que le droit sont nombreux. Le recours à ces moyens est plutôt fréquent dans des dossiers ayant une certaine sensibilité politique ou lorsque des intérêts de puissants dans le jeu du pouvoir sont mis en cause. Des pressions peuvent être exercées sur les juges par la menace de sanctions ou de représailles, des mutations intempestives ou en leur faisant miroiter la possibilité de récompenses. Parfois les sièges sont composés en fonction des affinités et des allégeances qui permettent la prise de décision dans le sens voulu. Car,

si en principe, les juges ne peuvent pas être officiellement membre de partis politique, la réalité est souvent tout autre.

Cet environnement de pression et de frustration par rapport à l'indépendance de la Magistrature a amené les magistrats à protester lors de la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature et à demander que sa composition soit revue. Le Syndicat des magistrats du Burundi avait proposé de revenir à la situation de 1992 où le Conseil Supérieur de la Magistrature était dirigé par le Président de la Cour Suprême. En effet, d'aucuns affirment que les dispositions constitutionnelles compromettent l'indépendance octroyés au pouvoir. Si la Constitution reconnaît d'une part l'indépendance de la magistrature lorsqu'il parle d'un pouvoir judiciaire indépendant de l'exécutif et du législatif, elle consacre d'autre part une série d'autres dispositions qui diluent cette indépendance énoncée. Sur les 17 membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, seuls 7 sont élus par leurs pairs. Le Conseil est dirigé par le Président de la république, secondé par le Ministre de la Justice.

C'est dans ce contexte que l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) vient de produire une analyse portant sur l'indépendance de la magistrature au Burundi.

L'objectif de l'analyse

L'objet de cette analyse est de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance par la mise en œuvre effective de l'indépendance de la magistrature au Burundi.

Méthodologie

L'analyse de l'indépendance de la magistrature est partie des textes adoptés pour consacrer l'indépendance de la magistrature. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, la Constitution de la République du Burundi et le statut des magistrats sont les principaux textes utilisés. Des textes promulgués à d'autres fins mais ayant une incidence sur l'indépendance de la magistrature ont été analysés. La doctrine et la jurisprudence, en particulier certains arrêts de la Cour Constitutionnelle sont riches d'enseignements.

Cette démarche a été complétée par une collecte de données sur l'indépendance de la magistrature. Du 26 au 29 avril 2011, une équipe de six personnes a été déployée dans les quatre régions du pays. Les personnes rencontrées étaient des autorités administratives et judiciaires, les magistrats, les justiciables, les membres du Barreau, les professionnels des médias, les membres de la société civile.

Constatations

Au terme de l'analyse, les constatations suivantes ont été dégagées :

L'article 60 de la Constitution de la République du Burundi dispose que *« le pouvoir judiciaire, gardien des droits et des libertés publiques assure le respect de ces droits et libertés dans les conditions prévues par la loi »*

Pour remplir cette fonction, le pouvoir judiciaire doit être indépendant. L'indépendance du pouvoir judiciaire renvoie à l'Etat de Droit qui est fondé lui-même sur la séparation des pouvoirs.

L'indépendance de la magistrature est-elle consacrée au Burundi ? La réponse est affirmative. L'indépendance de la magistrature est consacrée par différents textes dont les plus importants sont l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, la Constitution de la République du Burundi et le statut des magistrats.

L'article 9,2 du chapitre I, protocole II de l'Accord dispose que « *le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant et est régi exclusivement par la Constitution. Nul ne peut s'ingérer dans le fonctionnement du judiciaire* ».

L'article 209 de la Constitution de la République du Burundi consacre l'indépendance de la magistrature et confie au Président de la République le rôle de garant de cette indépendance.

L'article 29 de la loi n°/001 du 29 février en 2000 portant réforme du statut des magistrats pose le principe de l'indépendance des magistrats assis.

Au-delà de ces prévisions textuelles, l'indépendance de la magistrature connaît beaucoup de limites.

Les pouvoirs conférés au Président de la République dans le domaine judiciaire limitent les marges de manœuvre des magistrats. Le Président de la République dispose d'un pouvoir de nomination résultant des articles 214, 215, 222, 223, 226 de la Constitution et des dispositions concernant le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le Président de la République dispose d'un droit de grâce qui peut remettre en cause les décisions du juge répressif. Le Président de la République assure la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature alors que les conflits surgissent souvent entre le pouvoir Exécutif et le corps judiciaire.

Les pouvoirs confiés au Ministre de la Justice contribuent également à limiter l'indépendance de la Magistrature. Le Ministre de la Justice définit la

politique du gouvernement en matière de justice et son rôle est fondamental dans la préparation et la gestion du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux. De bout en bout, la carrière du magistrat est entre les mains du Ministre de la Justice. Il recrute, mute, rétrograde, récompense de manière discrétionnaire. Son rôle dans la procédure de révision constitue une immixtion dans l'activité juridictionnelle.

Le Parlement dispose aussi de pouvoirs qui limitent l'indépendance de la magistrature. Au plan budgétaire, il vote le budget annuel et opère donc les arbitrages en fonction de la politique annoncée par le gouvernement et des orientations qu'il souhaite faire prévaloir. Il vote les lois organiques intéressant l'indépendance des magistrats et peut donc accroître ou restreindre leur indépendance. Il intervient dans la nomination des magistrats. Il vote également des lois d'amnistie.

Dans la pratique, les manifestations de l'atteinte à l'indépendance de la magistrature sont innombrables. Il s'agit notamment :

- des cas de révocation ;
- des oppositions à l'exécution des jugements ;
- les menaces et les exils ;
- le dénigrement des magistrats ;
- l'inféodation à l'exécutif ;
- la dépendance financière et matérielle ;
- la corruption ;
- l'asservissement initial par le recrutement et la nomination ;
- la science des magistrats ;

- une rivalité paradoxale entre le Ministère public et la police.

Conclusion

Se conformant aux instruments internationaux, l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, la Constitution de la République du Burundi et le Statut des magistrats contiennent de très belles dispositions qui consacrent le principe de l'indépendance de la magistrature. On peut citer par exemple les dispositions de l'article 209 de la Constitution de la République du Burundi et de l'article 29 du Statut des magistrats.

Les magistrats se sont aussi organisés dans un syndicat libre, le SYMABU pour défendre leur indépendance. Ils peuvent compter aussi sur le concours de la société civile et des media.

En même temps qu'ils proclament expressément le principe de l'indépendance de la magistrature, le Constituant et le législateur amoindrissent ce principe par des dispositions consacrant la mainmise de l'Exécutif dans sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire ainsi que l'intervention du pouvoir législatif.

Ainsi, le Constituant a consacré six articles : les articles 111, 187, 215, 222, 223 et 226 à l'intervention du Sénat dans la nomination des magistrats. Le même Sénat interviendra dans la nomination des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, un organe dominé par l'Exécutif. Cet organe qui est proclamé comme garant de l'indépendance de la Magistrature n'est qu'un organe consultatif dont l'avis ne lie nullement les patrons de la Justice à savoir le Ministre de la Justice et le Président de la République.

Quant au Statut des magistrats, il assure très peu de garanties dans la mesure où la carrière du magistrat est gérée de bout en bout par le pouvoir

exécutif. Celui-ci intervient dans la nomination, le signalement, la révocation des magistrats. De nouveau, l'intervention du Conseil Supérieur de la Magistrature dans les procédures de recrutement, de promotion, de nomination des magistrats n'est qu'une simple formalité.

Des atteintes au principe de l'indépendance de la magistrature se retrouvent dans d'autres textes. Ainsi les dispositions de l'article 397 du Code de Procédure Civile subordonnent le pouvoir judiciaire au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Pour aggraver cette situation, on observe des manifestations pratiques, hélas fréquentes, de la violation du principe de l'indépendance de la magistrature : violences verbales, pressions occultes, mutations aux allures de mesures disciplinaires et dans les cas les plus graves, opposition à l'exécution de jugements.

Malgré les efforts déployés par les différents acteurs impliqués dans le secteur de la justice en vue d'assurer l'indépendance de la magistrature, il y a encore beaucoup de déficits d'indépendance de la magistrature principalement vis-à-vis de l'Exécutif.

C'est avant tout au pouvoir législatif qu'il appartient d'apporter une réponse en révisant la loi portant réforme du statut des magistrats et la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le pouvoir législatif devrait proposer la révision de la Constitution.

Le pouvoir exécutif doit trouver une solution durable pour supprimer la dépendance financière et matérielle du pouvoir judiciaire.

Malgré les orages qui peuvent s'abattre sur eux, les magistrats doivent être armés de courage pour faire accepter leur indépendance. Ils auront dans ce combat le soutien de la société civile et des media.

Les problèmes rencontrés par les magistrats dans leurs activités justifient des réflexions non seulement sur l'indépendance de la magistrature mais aussi sur la place de la justice parmi les institutions de la République.

La tenue des Etats Généraux de la Justice constituerait un cadre idéal d'échanges et de recherche des solutions aux problèmes posés.

Cette analyse a dégagé des propositions et d'autres recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice et d'assurer son indépendance.

Propositions de stratégies pour une indépendance effective

La première démarche consiste à amener le législateur à procéder à la révision des textes concernant l'indépendance de la magistrature.

L'administration du Ministère de la Justice est incontournable dans le renforcement de l'indépendance de la magistrature. C'est elle qui fournit notamment les moyens de travail aux juridictions et aux parquets.

Les magistrats eux-mêmes doivent être profondément impliqués dans la conquête et le renforcement de leur indépendance.

Le concours de la société civile et des media ainsi que des établissements de formation est attendu.

Recommandations

A l'endroit du pouvoir législatif :

- Réviser la Constitution en ses articles 111, 187, 214,215, 217, 218,219, 222, 223, 226 ;;
- Réviser la loi portant réforme du statut des magistrats en ses articles 4, 8, 10, 11, 21, 22, 23,24, 25, 28, 35, 44, 85, 91,97 ;

- Réviser la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature ses articles 3, 7, 8, 9,15 ;
- Initier un projet de loi portant organisation et fonctionnement de la Haute Cour de Justice.

A l'endroit de la Cour Constitutionnelle :

- Contrôler la constitutionnalité des lois organiques violant le principe de l'indépendance de la magistrature.

A l'endroit du pouvoir exécutif

- Renoncer aux atteintes à l'indépendance de la magistrature ;
- Mettre à la disposition des juridictions des moyens suffisants ;
- Envisager une autonomie de gestion pour les juridictions ;
- Assurer la formation des magistrats ;
- Compléter le dispositif légal par des mesures d'application du statut des magistrats ;
- Adopter le principe du recrutement par concours ;
- Respecter le principe de l'inamovibilité des juges.

A l'endroit des magistrats :

- Afficher un comportement déontologique exemplaire ;
- Aimer ses fonctions ;
- Cultiver l'esprit de confraternité ;
- Maintenir le cap pour défendre l'indépendance de la magistrature.

A l'endroit du SYMABU :

- Renforcer la cohésion des magistrats ;
- Développer une stratégie de communication sur la fonction de magistrat ;

- Promouvoir un partenariat efficace avec d'autres organisations intéressées par le secteur judiciaire.

-

A l'endroit de la société civile et des media ainsi que les établissements de formation:

- Dénoncer les dérapages de la magistrature ;
- Dénoncer les atteintes à l'indépendance de la magistrature ;
- Organiser une formation donnant accès à la profession judiciaire.

A l'endroit des justiciables :

- Refuser de se prêter à la corruption ;
- Dénoncer les pratiques de corruption.

0. Introduction générale

0.1. Contexte et justification

Dans un Etat de droit, le pouvoir judiciaire est le dernier rempart des droits et libertés fondamentales du citoyen. Cette idée a été reprise par le Constituant qui a prévu à l'article 60 de la Constitution de la République du Burundi que « le pouvoir judiciaire, gardien des droits et des libertés publiques, assure le respect de ces droits et libertés dans les conditions prévues par la loi ».

Pour remplir cette fonction, le pouvoir judiciaire doit être indépendant. L'indépendance s'entend de cette autonomie complète dont doit bénéficier le magistrat lorsqu'il est appelé à rendre une décision dans un litige précis. Sa liberté de conscience ne doit connaître aucune entrave, et doit s'exercer, dans la meilleure des hypothèses, sans crainte ni appréhension.

La Constitution de la République du Burundi consacre expressément en son article 209 al.1 et 2 l'indépendance du pouvoir judiciaire qui dispose 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* ».

Le même principe est affirmé avec plus de précision par l'article 29 de la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats. L'article 29 dispose 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 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'injonctions aux*

juridictions inférieures de trancher dans un sens déterminé les litiges soumis à leur compétence ».

Le principe de l'indépendance de la magistrature est consacré par l'art.9, chapitre 1, protocole 2 de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation qui dispose que « *le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant et est régi exclusivement par la Constitution. Nul ne peut s'ingérer dans le fonctionnement du judiciaire* ».

Au-delà de ces prévisions constitutionnelles et légales, le principe de l'indépendance de la magistrature est loin d'être une réalité. Déjà, les textes eux-mêmes consacrent une emprise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire. De bout en bout, la carrière du magistrat est entre les mains du Ministre de la Justice. Il recrute, mute, rétrograde, récompense de manière discrétionnaire.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature qui devait être un organe garant de l'indépendance de la magistrature n'est qu'un décor, dominé par l'Exécutif.

Pour aggraver cette dépendance juridique, il se trouve que le pouvoir judiciaire dépend financièrement et matériellement de l'Exécutif. C'est le Ministre de la Justice qui gère la totalité du budget du Ministère, accorde aux juridictions les fournitures de bureaux, les moyens de déplacement selon son appréciation.

La situation matérielle des magistrats elle-même n'est pas enviable.

Dans la pratique, les manifestations de l'atteinte à l'indépendance de la magistrature sont courantes : pressions, sanctions, obstructions diverses. Cette situation crée un malaise qui retentit sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Les magistrats en arrivent à décider le recours aux mouvements de grève pour faire entendre leur voix.

Cet état de choses n'a pas laissé l'Observatoire de l'Action Gouvernementale indifférente. Celle-ci s'est proposée d'analyser le fonctionnement de la magistrature burundaise au regard de l'indépendance de la magistrature.

0.2. Objectifs

Objectif global

L'objectif de l'étude est de contribuer à l'élaboration des stratégies nécessaires à la promotion de l'indépendance de la magistrature burundaise.

Objectifs spécifiques

Accessoirement à l'objectif global, trois objectifs spécifiques existent :

- Analyse et présentation du fonctionnement actuel de la magistrature au Burundi par rapport à l'indépendance de la magistrature ;
- Proposition de stratégies concrètes pour l'indépendance de la magistrature ;
- Elaboration d'un document de plaidoyer pour l'indépendance de la magistrature au Burundi.

0.3. Résultats attendus

Un document de plaidoyer pour l'indépendance de la magistrature qui indique l'état des lieux de l'indépendance de la magistrature et des stratégies pour une indépendance effective de la magistrature au Burundi.

0.4. Méthodologie

L'analyse de l'indépendance de la magistrature est partie des textes adoptés pour consacrer l'indépendance de la magistrature. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, la Constitution de la République du Burundi et la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats sont les principaux textes analysés. Des textes promulgués à d'autres fins mais ayant une incidence sur l'indépendance de la magistrature ont été utilisés. La doctrine et la jurisprudence n'ont pas été oubliées.

Cette démarche a été complétée par une collecte de données sur l'indépendance de la magistrature. Du 26 au 29 avril 2011, une équipe de 6 personnes a été déployée dans les quatre régions du pays.

Les personnes à rencontrer étaient des autorités administratives et judiciaires, les magistrats, les justiciables, les membres du Barreau, les professionnels des média ainsi que les membres de la société civile.

0.5. Plan de l'étude

La première partie est consacrée à des précisions terminologiques. On dessinera les contours des notions de magistrat et d'indépendance de la magistrature ; cette dernière étant inséparable de celle de l'Etat de droit qui suppose séparation de pouvoirs.

La deuxième partie est centrée sur l'état des lieux de l'indépendance de la magistrature. Les textes consacrent des garanties de l'indépendance de la magistrature en même temps qu'ils amoindrissent ces garanties. Mais des atteintes graves d'ordre pratique existent.

La troisième partie est réservée à des propositions de stratégies pour une indépendance effective de la magistrature au Burundi.

Une conclusion générale clôturera l'étude.

Chapitre 1. Les repères conceptuels

Il est d'usage, d'entrée de jeu, de préciser les concepts de base afin de faciliter la compréhension des développements ultérieurs. S'inscrivant dans cette tradition méthodologique, nous précisons d'abord les notions « d'Etat de droit » et « de séparation des pouvoirs », pré-requis à l'indépendance de la magistrature, puis les notions de « magistrat » et d'« indépendance de la magistrature ».

1.1. Etat de droit et séparation de pouvoirs : pré-requis à l'indépendance de la magistrature

1.1.1. L'Etat de droit

C'est la notion d'Etat de Droit qui est sous-jacente dans la question de l'indépendance de la magistrature. L'Etat de droit suppose la soumission de l'Etat au droit, c'est-à-dire le respect par l'administration des règles de droit sous le contrôle du juge. Sans indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs, le juge ne peut garantir la pleine effectivité de l'Etat de droit. Cette conception de l'Etat de droit rejoint celle qui a été développée par Montesquieu¹ et Locke², qui est fondée sur la séparation des pouvoirs.

1.1.2. La séparation des pouvoirs

La théorie de la séparation des pouvoirs repose sur la distribution entre trois fonctions : la fonction d'édition des règles générales ou **fonction**

¹ C. MONTESQUIEU, De l'Esprit des lois, Livre XI, t1, chap.6, pp. 294-295

² La théorie de la séparation des pouvoirs a été élaborée par John LOCKE dans le second traité « Du gouvernement civil » parus en 1690

législative, la fonction d'exécution de ces règles ou **fonction exécutive** et la fonction de règlement des litiges ou **fonction juridictionnelle**.

Dans le langage courant, on parle de **pouvoir législatif**, de **pouvoir exécutif** et de **pouvoir judiciaire**. Les pouvoirs doivent être, chacun confié à des organes distincts, l'Assemblée représentative pour le pouvoir législatif ; le Chef de l'Etat ou éventuellement le Chef de Gouvernement pour le pouvoir exécutif et les juridictions pour le pouvoir judiciaire³.

Le Constituant burundais reconnaît ce principe de manière expresse :

- Article 147, al. 1 : « *Le Pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat* ».
- Article 92 : « *Le pouvoir exécutif est exercée par un Président de la République, deux Vice-présidents de la République et les membres du Gouvernement.* »
- Article 205 al.1 : « *La justice est rendue par les cours et Tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple Burundais.* »

Les trois pouvoirs, confiés à des organes distincts doivent être indépendants, autant que possible. Montesquieu envisageait une situation idéale où les trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire seraient distincts pour que la liberté soit assurée.

³ Sur cette question, voir P.PACTET, Droit constitutionnel, Paris Dalloz, 2006, p.105

1.2. La notion de magistrat

1.2.1. La définition légale

Le législateur définit les magistrats comme « *les personnes régulièrement nommées auprès d'une instance judiciaire pour y rendre la justice ou y représenter le ministère public* »⁴. Dans cette définition, l'assimilation entre magistrats du parquet et magistrats du siège est totale. Le législateur ne fait pas de distinction entre magistrats assis et magistrats debout. Par contre, à l'article 3 du Statut des magistrats, le législateur établit cette distinction, qui s'ajoute à celle des magistrats de carrière et des magistrats auxiliaires.

1.2.2. Composition de la magistrature

Le législateur opère une double distinction. Il y a d'une part les **magistrats de carrière** et les **magistrats auxiliaires** ; d'autre part les **magistrats du siège** et les **magistrats du parquet**.

1.2.2.1. Les magistrats de carrière et les magistrats auxiliaires

a) Les magistrats de carrière

Le législateur considère comme magistrats de carrière ceux qui « *exercent exclusivement ou essentiellement des fonctions judiciaires* »⁵. Le statut des magistrats leur est entièrement applicable. Les magistrats de carrière sont nommés en cette qualité par le Président de la République sur proposition

⁴ Art.1, Loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats, B.O.B. n°2/2000, p.149.

⁵ Art.3, al.1, Statut des magistrats, idem .

du Ministre de la Justice après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature⁶. Deux conditions sont requises pour être nommé magistrat de carrière :

- effectuer un stage de deux ans ;
- obtenir un rapport de stage concluant.

b) Les magistrats auxiliaires

Les magistrats auxiliaires sont ceux qui exercent temporairement les fonctions judiciaires⁷. Les officiers désignés comme membres du Conseil de Guerre ou comme membres de la Cour Militaire sont des magistrats auxiliaires. D'autres personnes n'appartenant pas au cadre de la Magistrature, nommées ou désignées comme Conseillers ou Assesseurs auprès de certaines juridictions, sont des magistrats auxiliaires⁸. Il en est ainsi des assesseurs près le Tribunal du travail ou le Tribunal de commerce.

La situation statutaire des magistrats de carrière est régie par l'article 70 du C.O.C.J. qui dispose que *« les magistrats auxiliaires restent soumis aux statuts de leurs fonctions principales. Toutefois, lorsqu'ils sont affectés exclusivement à des fonctions judiciaires, ils sont soumis au régime disciplinaire des magistrats de carrière »*.

⁶ Art.10 Statut des magistrats, idem

⁷ Art. 117, Statut des magistrats déjà citée

⁸ Art.3, al.4, Statut des magistrats

1.2.2.2. Les magistrats du siège et les magistrats du parquet

a) Les magistrats assis ou magistrats du siège

Les magistrats assis rendent la justice⁹. Ils font partie du personnel judiciaire des cours et tribunaux. Ce sont des magistrats de carrière exclusivement affectés à des fonctions judiciaires¹⁰.

b) Les magistrats debout ou du parquet

Les magistrats debout représentent le ministère public⁶. Les magistrats debout sont des magistrats de carrière faisant partie du personnel judiciaire du Ministère Public⁷. Assis ou debout, les magistrats doivent comme tout agent de l'Etat, assumer les devoirs et se plier aux obligations qu'impliquent leur position de serviteur de l'Etat et de l'intérêt général.

Leurs missions particulières posent toutefois des exigences spécifiques ; le statut des magistrats prescrit une série de règles déontologiques auxquelles on peut ajouter d'autres exigences.

1.2.3. Les devoirs inhérents à la profession de magistrat ou la déontologie

De tout temps on a insisté sur l'importance primordiale de la qualité du personnel judiciaire, spécialement des magistrats. Analysons d'abord les règles posées par le statut des magistrats.

⁹ Art.3 al.4 statut des magistrats

¹⁰ Art.67, C.O.C.J. , B.O.B. n° 3 quarter/2005, p.27

1.2.3.1. Les règles déontologiques statutaires

a) L'impartialité

L'impartialité peut être définie comme « *l'absence d'un parti pris, de préjugés, de préférence, d'idées préconçues, exigence consubstantielle à la fonction juridictionnelle dont le propre est de départager les adversaires en toute équité et justice*¹¹ ». L'impartialité doit placer le magistrat au service de la seule justice. Le magistrat ne doit pas oublier qu'il est un homme toujours armé pour faire triompher la Justice. Le législateur burundais, sans être exhaustif, indique les écueils à éviter.

L'article 13 du statut des magistrats, dispose en effet que « *le magistrat doit rendre une justice impartiale, sans aucune considération de personne, d'intérêt, d'appartenance raciale, ethnique, politique, religieuse ou sociale. Il ne doit faire état de connaissance personnelle qu'il peut avoir d'une affaire. Il ne peut défendre ni verbalement, ni par écrit même à titre de consultation, des causes autres que celles qui le concernent personnellement ou qui concernent directement les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré* ». L'impartialité tient d'une place primordiale dans les attentes des justiciables. Elle est d'ailleurs citée comme la principale qualité attendue d'un juge avant même la compétence et l'honnêteté.

En général, les décisions des juges burundais sont prises conformément à la loi. Aux dires de personnes rencontrées, l'influence la plus redoutable reste la corruption.

¹¹ C.CORNU, Vocabulaire juridique, Paris, P.U.F., 1987, p.468

b) L'intégrité

Le magistrat doit avoir la force morale nécessaire pour rendre la justice avec une parfaite objectivité, abstraction faite de toute sympathie ou antipathie personnelle et sous égard ni au rang du justiciable en cause, ni aux pressions directes ou indirectes qui pourraient éventuellement s'exercer. L'intégrité renvoie au problème général de corruption qui gangrène l'administration burundaise. Sur cette question, les avis sont partagés.

Interrogés à ce sujet, les responsables de la magistrature et ceux du Ministère de la Justice préfèrent parler de cas isolés de corruption. Cet avis est vite contredit avec énergie par les médias, les justiciables et la société civile qui, allant jusqu'à globaliser, reprochent aux magistrats d'être corrompus.

Quels que soient les avis des uns et des autres, le fléau existe¹². Il y a même des cas de corruption qu'on trouve normaux. Le cas plus connu est la pratique de l'« inderuzo »¹³, selon laquelle la plupart des tribunaux de résidence demandent aux justiciables de payer le déplacement du siège pour effectuer des constats ou pour exécuter des jugements. Ignorant son caractère illicite, les justiciables payent jusqu'à 30.000 Fbu le déplacement. L'autre cas à signaler est celui des tribunaux en rupture de matériel de bureau qui font payer le papier.

Ces pratiques donnent une image négative de la justice et font peser sur le personnel judiciaire une présomption de corruption qu'il faut effacer. L'article

¹² Voir notamment OAG, Evaluation de l'action du gouvernement post-transition, une année de pouvoir,

Bujumbura

¹³ Littéralement « brancard »

14, tiret1 du statut des magistrats rappelle que « *le magistrat a pour devoir de servir la cause de la justice avec fidélité, dévouement et intégrité* ».

c) L'esprit de confraternité

L'esprit de confraternité doit régner au sein de la magistrature. Quelle issue peut-on attendre d'une armée où les capitaines sont en désaccord. Quelle justice peut-on espérer des juges qui sont dévissés en factions ?

L'article 14, tiret 3 du Statut des magistrats impose à ces derniers « *de s'entraider dans la mesure où l'exige l'intérêt général et du service* ».

La question qui est posée indirectement est celle de l'unité du corps de la magistrature. Sur cette question, les avis sont aussi partagés. Les magistrats rencontrés dans certaines juridictions reconnaissent qu'un esprit de confraternité règne dans la magistrature¹⁴. D'autres affirment qu'on ne peut pas parler d'esprit de confraternité dans une magistrature politisée et divisée¹⁵. Et de fait, au moment où le syndicat des magistrats réclame le renforcement des garanties de l'indépendance et l'amélioration des conditions de travail, il se trouve des magistrats qui s'accommodent à l'inféodation au pouvoir exécutif. Ils troquent leur indépendance contre de menus avantages personnels comme la promotion de ceux qui sont « politiquement corrects ».

¹⁴ Enquête à Bururi

¹⁵ G. NDAYISHINGUJE, La contribution d'un Conseil Supérieur de la Magistrature à l'indépendance de la magistrature, CHUN/UB, 2008, p.34

d) La dignité

Le magistrat doit avoir une dignité de vie en raison de la noble mission qui lui est confiée et pour faire valoir l'honneur de la magistrature. Les magistrats sont exposés aux regards du justiciable et doivent particulièrement veiller à ne pas contredire le prestige attaché à leur fonction.

Dans la logique traditionnelle, le Mushingantahe était le modèle de référence même d'une personnalité droite et intègre. Dans la logique de droit écrit, le juge est considéré comme une personne responsable qui doit éviter les comportements indignes de son statut social¹⁶.

Cependant, la précarité de la situation matérielle des magistrats risque d'exposer le magistrat à des comportements répréhensibles « *Ntawugira iteka atekeye mu vyatsi* » disent certains magistrats pour rappeler qu'il est difficile d'exiger la vertu d'un pauvre¹⁷.

e) La probité

Le magistrat doit éviter dans sa vie publique et privée tout ce qui pourrait ébranler la confiance des justiciables¹⁸. Ainsi les magistrats ne devraient pas paraître aux enchères ou ne pourraient agir par prête-noms. Si un magistrat faisait connaître son inclination en proposant un prix modique, personne n'oserait encore enchérir. Il est dur d'ôter aux magistrats une liberté dont jouissent les autres citoyens, mais c'est encore une fois une exigence d'une bonne justice.

¹⁶ Art.14 tiret 4, Statut des magistrats, déjà cité

¹⁷ Résultat de l'enquête à Gitega, déjà cité

¹⁸ Article 14 tiret 5, Statut des magistrats, déjà cité

A ces exigences légales, il y a lieu d'ajouter d'autres qui s'imposent d'elles-mêmes et qui devraient distinguer le magistrat des autres fonctionnaires.

1.2.3.2. Les autres qualités du magistrat

a) L'amour de ses fonctions

Le magistrat doit avoir l'amour de son état, c'est alors qu'il pourra résister aux orages qui menacent sa carrière. Aujourd'hui, les magistrats ne reçoivent pas la rémunération correspondant à l'importance de leurs fonctions. Même dans ce cas, les fonctions de magistrats devraient procurer la satisfaction morale résultant d'une situation honorable, d'un travail intelligent et de la conviction intime de remplir dans la société une mission nécessaire. Malheureusement, la magistrature s'est fonctionnarisé, politisée et ethnisée alors que ce devrait être une vocation à exercer un sacerdoce.

b) L'attachement à l'indépendance de la magistrature

L'indépendance n'est pas uniquement statutaire, c'est aussi un état d'esprit. Un magistrat ne peut raisonnablement jouir de l'indépendance textuellement reconnue sans qu'il ait lui-même la conviction et la ferme volonté de l'être.

Ainsi, comme magistrat, le juge agit en toute liberté, sans qu'il ait besoin de recevoir l'autorisation de personne. Que dire de ce responsable d'une juridiction qui a senti le devoir de demander au Ministre de la Justice l'autorisation de procéder aux devoirs de sa charge ?

c) Le courage des magistrats

La véritable indépendance de la magistrature ne sera par acquise, mais conquise. L'indépendance ne se sert pas sur un plateau doré. Le corps judiciaire doit s'imposer comme une institution qui occupe une place bien précise dans l'ordre constitutionnel et dans la société burundaise. Pour

défendre cette position, il faut être armé d'un courage civique car l'institution judiciaire est une institution républicaine qui doit être sauvegardée par les magistrats eux-mêmes¹⁹. En ces temps où les décisions se prennent en considération de l'appartenance politique et des services rendus au parti ayant remporté les élections, il faut particulièrement faire preuve de beaucoup de courage pour faire front contre cette dérive.

1.3. Les contours de la notion d'indépendance de la magistrature

1.3.1. La signification et la portée de l'indépendance de la magistrature

1.3.1.1. La signification de l'indépendance de la magistrature

Le principe de l'indépendance de la magistrature signifie que la magistrature doit être soustraite aux pressions comme aux influences de tout genre lorsqu'elle prend ses décisions. Pour rendre une bonne justice, le juge doit être à l'abri de toute influence pour qu'il puisse garder son impartialité. Il doit être soustrait aux pressions de tout genre²⁰. Ce principe apparaît comme une garantie fondamentale.

Le bien fondé de ce principe ne réside pas dans la protection du magistrat lui-même, mais dans celle du justiciable à qui on rend justice. L'indépendance procure aux magistrats le respect dont ils ont besoin, non pas pour l'avantage de leur personnalité, mais pour l'autorité de leurs décisions. Il faut que les citoyens puissent mettre leur confiance dans

¹⁹ Art. 14 tiret 2, Statut les magistrats

²⁰ P. LAMPUE, « Le Conseil Supérieur de la Magistrature », in Revue Juridique et Politique, Indépendance et
Coopération, n°4, 1969, p.1081.

l'impartialité de ceux qui remplissent les fonctions juridictionnelles qui comme le précise l'article 13 du statut des magistrats ont l'obligation de rendre « *une justice impartiale, sans aucune considération de personne, d'intérêts, d'appartenance ethnique, politique, religieuse ou sociale...* ».

1.3.1.2. La portée de l'indépendance de la magistrature

Les magistrats debout ne jouissent pas des mêmes garanties d'indépendance que leurs collègues assis. Ainsi, issus du même recrutement, assujettis à de semblables obligations, vêtus du même costume et recevant les mêmes avantages à grade égal, les mêmes traitements, magistrats assis et officiers du ministère public sont soumis, sous d'autres aspects à des statuts contrastés. Aux premiers l'indépendance, aux seconds la subordination.

Cependant, même conceptuellement moins controversé que l'indépendance des magistrats du parquet, celle des magistrats du siège n'est pas absolue. A ce sujet R.KINT écrit que « L'indépendance de la magistrature assise par rapport au pouvoir exécutif n'est pas absolue et doit permettre aux juges d'exercer leurs fonctions juridictionnelles de façon impartiale et objective mais ne fait pas obstacle à ce que le pouvoir exécutif intervienne pour assurer le bon fonctionnement de la justice²¹». C'est ainsi qu'une procédure de révision a été aménagée pour corriger les mal-jugés.

Quant aux magistrats du parquet, même subordonnés aux supérieurs hiérarchiques, ils dépendent étroitement de la loi, ils devraient d'ailleurs être soumis au droit et à la loi et non au pouvoir exécutif.

²¹ R.KI NT, Le droit judiciaire du Burundi : 1^{ère} partie, Le pouvoir l'organisation et la compétence judiciaires, Bujumbura, p.4

1.3.2. La double acception de l'indépendance de la magistrature

En analysant les textes régissant la magistrature, on peut se rendre compte de deux conceptions de l'indépendance de la magistrature : l'indépendance du corps de la magistrature et l'indépendance des magistrats en activité.

1.3.2.1. L'indépendance de la magistrature en tant que corps

Le pouvoir judiciaire, composé par les cours et tribunaux ainsi que par le Ministère public est consacré par la Constitution de la République du Burundi. En effet l'article 205, al.1 dispose que « *la justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais* ». L'alinéa 2 du même article ajoute que « *le rôle et les attributions du Ministère Public sont remplis par les magistrats du Parquet* ». La Constitution de la République du Burundi proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. Ainsi l'article 209, al.1 dispose que « *le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ».

L'indépendance de l'autorité judiciaire doit être spécialement protégée car c'est ce pouvoir qui « *... , gardien des droits et des libertés publiques, assure le respect de ces droits et libertés*²²... ».

²² Art. 60, Constitution de la République du Burundi.

1.3.2.2. L'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions

Il s'agit de cette autonomie complète dont doit bénéficier le magistrat lorsqu'il est appelé à rendre une décision dans un litige précis. Cette liberté de conscience ne doit connaître aucune entrave, et doit s'exercer, dans la meilleure des hypothèses, sans crainte ni appréhension²³. C'est cette indépendance qui est visé à l'article 29 du Statut des magistrats qui dispose 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 souverainement les causes dont il est saisi et décide de la suite à leur donner indépendamment de toute influence...* ».

1.3.3. L'indépendance de la magistrature assise et l'indépendance de la magistrature debout

Lorsqu'on évoque l'indépendance de la magistrature, on pense naturellement à l'indépendance des magistrats du siège et des magistrats du parquet. C'est d'ailleurs ce qui ressort de certaines dispositions constitutionnelles relatives à l'indépendance de la magistrature. La Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya consacrent l'indépendance de la magistrature indistinctement. Par la suite, d'autres dispositions constitutionnelles et légales insistent davantage sur l'indépendance du magistrat assis que sur celle du magistrat debout. Le Burundi et le Rwanda ne semblent reconnaître l'indépendance qu'à la magistrature assise.

²³ BENYEKHFLEF, K., Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au

Canada, Corwanville, Yvon Blais, 1988, p.5.

1.3.3.1. L'assimilation du magistrat assis et du magistrat debout

L'article 209, al.1 de la Constitution de la République du Burundi dispose que « le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». Le constituant n'a opéré aucune distinction entre magistrats du siège et magistrats du parquet. L'article 209, al.3 dispose que « le Président de la République... est garant de l'indépendance de la magistrature... ». Ici aussi, c'est l'indépendance de la magistrature en tant que corps qui est envisagée.

1.3.3.2. Les garanties d'indépendance selon la catégorie concernée

a) L'indépendance de la magistrature assise

Le Constituant et le législateur burundais soulignent expressément l'indépendance de la magistrature assise au point que l'on pourrait penser que l'indépendance de la magistrature debout est ignorée. L'article 209, al.2 de la Constitution de la République du Burundi dispose que « *Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi* ». Le constituant exclut délibérément le Ministère Public comme s'il ne faisait pas partie du pouvoir judiciaire. Il faut donc remarquer la contradiction entre l'alinéa 1 et l'alinéa 2 de l'article 209 de la Constitution de la République du Burundi.

Le législateur lui-même exclut les magistrats debout des garanties de l'indépendance de la magistrature. Deux exemples suffisent pour le montrer. L'article 29 du Statut des magistrats dispose 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 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 ». On voit bien que le législateur ne reconnaît l'indépendance qu'au seul magistrat assis.

A l'article 2 de la loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, on ne trouve aucune préoccupation de l'indépendance des magistrats debout de la part du législateur. L'article 2 dispose que « ...*Il est garant du respect de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions* ».

b) L'indépendance de la magistrature debout

Le principe de la hiérarchie apparaît comme le trait fondamental de l'organisation du Ministère public. Le législateur a créé un double lien hiérarchique : d'une part entre le Ministère public et le Ministère de la Justice, d'autre part entre les Procureurs Généraux et les membres des Parquets.

« Le Ministère public est placé sous l'autorité du Ministre de la Justice...²⁴. Les membres du Parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous la haute autorité du Ministre de la Justice²⁵ ».

Cependant, le Ministère public peut ouvrir une instruction, intenter des poursuites ou classer un dossier. Le Ministre de la Justice ne peut pas lui opposer son veto²⁶. Dans la pratique, le Ministère Public intente des actions

²⁴ Art.130, C.O.C.J.

²⁵ Art. 32, Statut des magistrats.

²⁶ Art.30, C.P.C.

sous la pression des supérieurs hiérarchiques, est contraint d'arrêter les poursuites engagées ou reçoit les ordres de ne pas poursuivre. On peut citer comme exemples les crimes économiques et financiers ou les crimes de sang dans lesquels sont impliqués les dignitaires du régime.

Conclusion partielle

Le principe de l'indépendance de la magistrature est inséparable de l'Etat de droit. L'Etat de droit est fondé sur la séparation des pouvoirs qui repose sur la distinction entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Les trois pouvoirs, confiés à des organes distincts doivent être indépendants. Plus particulièrement, le pouvoir judiciaire doit être indépendant des pouvoirs législatif et exécutif.

Connu généralement sous le vocable « indépendance de la magistrature », cette indépendance signifie que la magistrature doit être soustraite aux pressions comme aux influences de tout genre lorsqu'elle prend ses décisions. L'indépendance doit être garantie tant aux magistrats des tribunaux qu'aux magistrats du parquet. Cependant, on remarque que les magistrats debout ne jouissent pas des mêmes garanties que leurs collègues assis. Même conceptuellement moins controversé que celle des magistrats du parquet, celle des magistrats du siège n'est pas absolue.

Chapitre 2. Etat des lieux de l'indépendance de la magistrature au Burundi

2.1. Les vicissitudes de l'indépendance de la magistrature au Burundi

2.1.1. L'indépendance de la magistrature dans la justice traditionnelle²⁷

Bien avant l'introduction du droit colonial, le Burundi connaissait un système de régulation sociale structuré et efficace qui avait permis à la grande majorité des Burundi de vivre en paix pendant plusieurs siècles. La stabilité et la paix sociale qu'a connues le Burundi s'appuyaient sur une justice rendue par des « bashingantahe » qui se distinguaient par les qualités de sagesse, d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance.

L'organisation judiciaire traditionnelle apparaît hiérarchisée depuis le Conseil de famille jusqu'au tribunal du Mwami qui fait office de juridiction suprême en passant par le Conseil de conciliation de colline, le tribunal du sous chef et le tribunal du chef. Même si le Mwami et les chefs présidaient les plus importantes de ces juridictions-le Burundi précolonial ne connaissait pas la séparation des pouvoirs-, ces autorités n'exerçaient pas un pouvoir discrétionnaire car leur décision devait recueillir l'assentiment des Bashingantahe qui les assistaient en qualité d'assesseurs.

Plusieurs expressions traditionnelles reviennent sur le culte de la vérité dans le chef du « mushingantahe » quoi qu'il pouvait en coûter :

²⁷ Voir A. NTABONA, *Itinéraire de la sagesse. Les Bashingantahe, hier, aujourd'hui et demain au Burundi*, Bujumbura, Edition du CRID, 1999, pp.106-107

- « Ugucisha aho ukuri kuri » : « Suivre le chemin de la vérité »
- « Ugutumbereza ukuri » : « Aller droit vers la vérité »

Quant au sens de la justice, c'est l'apanage même des « bashingantahe ». Dans les discours de circonstances au moment de l'investiture, on revenait sur certaines expressions qui traduisent l'indépendance du « mushingantahe ».

- « Kutavugira mivumbi ukumuvumba » : « Ne pas parler pour l'apiculteur seulement dans le sens d'une sollicitation du miel ».
- « Kutarya umunwa » : « Ne pas avoir peur de dire la vérité »
- « Umugabo amira intore ntamira ijambo » : « Un homme achevé avale son morceau de pâte et non son message »

L'indépendance du mushingantahe burundais comme celle du juge anglais était réelle et était sauvegardée par le fait que l'investiture était le couronnement des mérites connus. Ne craignant pas pour leur carrière, ils savaient montrer une grande fermeté dans leurs décisions. C'était par éducation en famille, dans la société et par expérience que l'on acquérait les qualités d'un « mushingantahe ». Aujourd'hui, en dehors de la formation scolaire, rien ne semble préparer le futur magistrat à sa carrière. Le stage probatoire est une simple formalité alors qu'il devrait plutôt constituer une période de préparation aux différents emplois de la carrière. Le stagiaire est directement affecté à un poste où il est appelé immédiatement à exécuter les travaux précis rentrant dans les attributions ordinaires du service²⁸.

²⁸ J. GAHAMA, Le Burundi sous administration belge, Paris, Karthala, 2001, pp.302-303.

2.1.2. L'indépendance des magistrats dans la justice coloniale

A l'époque coloniale, avec la création des juridictions indigènes, la référence principale était la coutume, interprétée par les chefs et les sous-chefs. Mal informée, l'administration coloniale a toujours cru que les bashingantahe ignoraient l'impartialité, que les sous-chefs, les chefs ou le roi avaient un pouvoir absolu en matière judiciaire. Dans le souci proclamé d'assurer une justice égale pour tous, ouverte aux pauvres comme aux riches, présentant des garanties suffisantes d'équité, l'administration coloniale s'est arrogée le droit de contrôler les jugements rendus et de réformer les sentences qui violaient la coutume²⁹.

2.1.3. L'évolution postcoloniale

Par rapport au principe de l'indépendance de la magistrature, la période postcoloniale peut être grosso modo coupée en deux moments : la période entre 1962-1992 qui correspond à une mainmise de l'Exécutif sur la magistrature consacrée par la loi, la période de 1992 à nos jours caractérisée par une indépendance théorique.

²⁹ S. NYANZIRA, Le rôle du Ministère public et celui de ses services dans le déroulement du procès pénal,

Nouvelle Revue de Droit au Burundi, mars 2006, p.92

2.1.3.1. Les années 1962-1992 : une tradition autoritaire

a) La Constitution du 16 octobre 1962

Le Constituant de 1962 consacre la plénitude de l'exercice du pouvoir judiciaire par les cours et tribunaux³⁰. Tout en consacrant l'inamovibilité des juges, le Constituant a réservé au pouvoir exécutif la nomination des juges. L'article 89 de la Constitution du 16 octobre 1962 dispose que « *les juges des tribunaux sont nommés par le Roi sur proposition du ministre de la Justice* ». Aucune trace de l'indépendance de la magistrature.

L'article 91 de la même Constitution ajoute que « *Le Roi nomme et révoque, sur proposition du ministre de la Justice, les Officiers du Ministère Public, près les cours et tribunaux* ». Il faut remarquer les statuts différents des magistrats du siège qui sont inamovibles et les magistrats du parquet qui sont révocables à tout moment

b) La loi du 26 juillet 1962 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires

Le Code de l'organisation et de la compétence judiciaire du 26 juillet 1962 tel qu'il a été modifié jusqu'en 1970 a maintenu la mainmise de l'Exécutif sur le corps des magistrats. L'article 7, al.1 du Code dispose que « *les magistrats sont nommés par le Président de la République sur présentation du Ministre de la Justice* »³¹. Il s'agit des magistrats des tribunaux supérieurs puisque l'alinéa 2 du même article dispose que « les juges et les juges suppléants des tribunaux de résidence sont nommés par ordonnance du

³⁰ Art. 28, Constitution du 16 octobre 1962.

³¹ Cette compétence résulte d'une modification apportée par le décret- loi N° 1/162 du 31 mai 1968 portant modification du code de l'organisation de la compétence judiciaire

Ministre de la Justice ». Quant à l'article 19 du COCJ, il consacre la mainmise de l'Exécutif sur les magistrats du ministère public : « Les officiers du ministère public sont placés sous l'autorité du Ministre de la Justice. C'est ce dernier qui désigne les chefs des parquets et présidents des tribunaux, après leur nomination par le Roi ».

c) Le Décret-Loi n°1/23 du 1^{er} avril 1970 portant Statut des magistrats

Le statut des magistrats du 1^{er} avril 1970, tout en gardant le principe de l'inaéquivocité des magistrats du siège, maintient la tradition autoritaire. En effet, l'article 13 al.1 du Statut dispose que « ... *les magistrats de carrière à titre provisoire et à titre définitif sont nommés par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice* ».

S'agissant des magistrats du parquet, ils « *sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous la haute autorité du Ministre de la Justice. Ce dernier peut enjoindre au procureur général et aux procureurs de la République d'instruire...* ». La subordination des magistrats au pouvoir Exécutif apparaît aussi dans le serment prêté par les magistrats avant d'entrer en fonction. C'est tout simplement un serment d'allégeance au chef de l'Exécutif : « **Je jure fidélité au Président de la République et obéissance aux lois du Burundi** ».

d) La Constitution du 11 juillet 1974

Cette Constitution efface en réalité le pouvoir juridictionnel pour le remplacer par le parti unique. L'article 51 de la Constitution dispose que « ... *les juges sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions... aux options du Parti et à la conception révolutionnaire du Droit* ». Soumis au parti, comment les juges vont-ils interpréter librement la loi ? Les magistrats des parquets ne sont même pas évoqués.

e) Le Décret-loi n°1/23 du 20 novembre 1981 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi

Par rapport à la précédente, la Constitution du 20 novembre 1981 présente des progrès, si l'on s'en tient au contenu de certaines dispositions. Le Constituant du 20 novembre 1981 reconnaît la plénitude de juridiction aux cours et tribunaux³². Il affirme indirectement le principe de l'indépendance du juge par rapport à l'exécutif puisque l'article 66 dispose que « *Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi* ».

L'expression « indépendance de la Magistrature qui avait été bannie du vocabulaire du constituant du 11/7/1979 reprend ses lettres de noblesse³³. Il faut cependant signaler que l'expression « autorité judiciaire » a remplacé l'expression « pouvoir judiciaire », une façon peut-être de rappeler qu'il n'y avait que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui comptaient.

Dans la pratique, la période qui a suivi la promulgation de cette Constitution a été marquée par beaucoup d'atteintes à l'indépendance de la magistrature. On pensait que les choses allaient évoluer avec le coup de force du 3 septembre 1987. S'inscrivant dans la tradition autoritaire, le nouveau régime militaire n'a pas été tendre pour les magistrats dont les conclusions étaient opposées aux siennes et cette situation a duré jusqu'à la promulgation de la Constitution du 13 mars 1992.

³² Art.61, Constitution du 20 novembre 1981, B.O.B. N° 9 à 12/81

³³ Art. 67, Constitution du 20 novembre 1981, idem

2.1.3.2. Les années 1992 à nos jours : une indépendance théorique

Deux textes sont intéressants : la Constitution qui correspond à l'avènement de l'ère démocratique et la Constitution de transition.

a) La Constitution du 13 mars 1992

De nouveau, la plénitude de l'exercice du pouvoir judiciaire par les cours et tribunaux est reconnue par le Constituant³⁴. L'article 143 de la Constitution du 13 mars 1992 consacre expressément l'indépendance de la magistrature. Il dispose que : « *Le pouvoir judiciaire est 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* ». Le terme pouvoir judiciaire réapparaît dans la Constitution.

L'article 144 quant à lui prévoit que « *le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la magistrature* ».

Le même article prévoit que le Président de la République sera assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Il faudra attendre 10 ans pour qu'une loi précise l'organisation, le fonctionnement et le mode de désignation des membres de ce Conseil³⁵. A la décharge des pouvoirs publics, on peut rappeler que dès le 21 octobre 1993, le Burundi a plongé dans une crise socio-politique sans précédent. C'est d'ailleurs dans ce contexte de crise que l'indépendance a été mise à mal puisque cinq membres de la Cour Constitutionnelle ont été révoqués pour des motifs politiques. L'article 147 de la Constitution du 13 mars 1992 confère la

³⁴ Art. 140, al.1, Constitution du 13 mars 1992.

³⁵ Loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

compétence de nomination les juges de la Cour Suprême au Président de la République. Aux termes de l'article 150 al.3, les membres de la Cour Constitutionnelle sont choisis parmi les personnalités reconnues pour leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance. La nomination des juges de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle montrait la volonté de l'exécutif d'avoir toujours une mainmise sur le pouvoir judiciaire.

Concernant les juges de la Cour Constitutionnelle, on peut signaler que le Constituant insiste sur leurs qualités d'intégrité morale, d'impartialité et leur indépendance et que trois au moins de ses membres doivent être des magistrats de carrière³⁶.

b) La Constitution du 20 octobre 2001

Les articles 164, 165 et 169 de la Constitution du 28 octobre 2001 ressemblent étrangement aux articles 143 et 144 de la Constitution du 13 mars 1992. Ainsi, les articles 164 et 165 reconnaissent un pouvoir judiciaire indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Le Président de la République assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature est garant de l'indépendance de la magistrature. L'innovation apportée par cette Constitution est l'introduction des équilibres ethniques et de genre dans le recrutement et la nomination dans le secteur judiciaire. L'autre innovation est que toute nomination aux fonctions judiciaires est de la compétence du Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature et après confirmation par le Sénat de Transition³⁷.

La Constitution du 27/10/2001 revient sur le Conseil Supérieur de la Magistrature pour affirmer que ce Conseil est garant de l'indépendance des

³⁶ Art.150, al.4, Constitution du 13 mars 1992.

³⁷ Art. 166, Constitution du 27/10/2001.

magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions. Son rôle **consultatif** dans la nomination et l'avancement des magistrats est également affirmé³⁸. La composition du Conseil Supérieur de la Magistrature doit être ethniquement équilibrée et sa présidence est assurée par le Président de la République assisté par le Ministre de la Justice³⁹.

Telles sont les vicissitudes de l'indépendance de la magistrature jusqu'à la promulgation de la Constitution du 18 mars 2005 qui fera l'objet de notre analyse.

2.2. Les garanties de l'indépendance de la magistrature

2.2.1. Les instruments juridiques

Le principe de l'indépendance de la magistrature, proclamé par la Constitution de la République et les textes spécifiques à la magistrature, plonge ses racines dans plusieurs instruments juridiques internationaux et nationaux.

2.2.1.1. Les instruments juridiques internationaux

Certains de ces instruments font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi en vertu de son article 19 qui dispose que « *les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de*

³⁸ Art. 170, Constitution du 27/10/2001.

³⁹ Art.173, 174, Constitution du 27/10/2001.

discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi ». On s'arrêtera sur trois textes fondamentaux, la D.U.D.H., le P.I.D.C.P. et la C.A.D.H.P. auxquels nous ajouterons les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.

a) Les textes fondamentaux

- La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (D.U.D.H.)

La D.U.D.H. a été adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 à New York. La D.U.D.H. a été le premier texte à avoir proclamé le droit à un procès équitable et à un juge indépendant et impartial. En effet, l'article 10 de la D.U.D.H. dispose 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 sur, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle »*. La DUDH n'a pas force contraignante, mais a une force morale sans égale et va inspirer les autres textes qui l'ont suivi.

- Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (P.I.D.C.P.)

Adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 2200A (XX1) du 16 décembre 1966, le P.I.D.C.P. consacre aussi le droit à un procès équitable et impartial en son article 14. Cet article dispose en effet que *« 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 indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations à caractère civil... ». Ce texte reprend les mêmes principes que la D.U.D.H. tout en insistant sur le fait que le procès équitable est conduit par un tribunal indépendant.

- La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (C.A.D.H.P.)

La C.A.D.H.P., adoptée le 27 janvier 1981 par la 18^{ème} Conférence de l'Assemblée Générale de l'Organisation de l'Unité Africaine, est un texte qui consacre indirectement le droit à un procès équitable et l'indépendance de la magistrature. L'article 7, §1 de la C.A.D.H.P. dispose que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

- *Le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur.*
- *Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale ».* On retrouve dans ce texte, toujours la préoccupation d'être justiciable devant un tribunal impartial et par conséquent indépendant.

b) Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature

Reconnaissant le rôle essentiel que joue une magistrature compétente, indépendante et impartiale dans la protection des droits de l'homme et des

libertés fondamentales, le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu du 26 août au 6 septembre 1985, a adopté les « *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature* » aux points 1, 2 et 9.

- Point 1 : « *L'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et énoncée dans la Constitution ou la législation nationale. Il incombe à toutes les institutions gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature* ».

Ce point insiste sur l'indépendance de la magistrature en tant que corps membre du pouvoir judiciaire, qui doit être indépendant par rapport au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif.

- Point 2 : « *Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelques raisons que ce soit* ».

Ce point 2 renvoie à l'indépendance des magistrats dans leurs fonctions, qui doivent en toutes circonstances rendre des décisions indépendantes.

- Point 9 : « *Les juges sont libres de constituer des associations, et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature* ».

Ce point reconnaît le droit de fonder des syndicats et s'y affilier. Ce droit a été réaffirmé par le Constituant burundais à l'article 7 al.1 qui dispose que : « *Le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier, ainsi que le droit de grève, sont reconnus* ».

2.2.1.2. Les instruments juridiques nationaux

Les instruments juridiques nationaux qui consacrent le principe de l'indépendance de la magistrature sont nombreux. Les plus importants sont : l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, le statut des magistrats ainsi que la loi organique sur le Conseil Supérieur de la magistrature. On peut y ajouter des lois portant sur un autre objet mais ayant une incidence sur la magistrature.

a) L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ainsi que la Constitution de la République du Burundi

Plusieurs garanties sont prévues par l'Accord d'Arusha et la Constitution de la République du Burundi en vue de protéger l'indépendance de la magistrature.

- Le monopole de juridiction et de l'action publique

Le monopole de juridiction réservé aux cours et tribunaux est de nature à relever leur prestige, à renforcer leur autorité et partant leur indépendance⁴⁰. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, qui a inspiré les textes constitutionnels ultérieurs pose le principe d'une justice rendue exclusivement par les tribunaux, dans l'impartialité et en toute indépendance. L'article 9,1, Chapitre I ,Protocole II de l'Accord d'Arusha dispose que « *Le pouvoir judiciaire de la République du Burundi est exercé par les tribunaux* ». Cette reconnaissance de la plénitude de juridiction des tribunaux est une avancée significative dans l'avènement et la consolidation de l'Etat de droit.

⁴⁰ Art. 205, al.1, Constitution du 18 mars 2005.

Dans la même perspective, l'article 205, al.2 de la Constitution de la République du Burundi réserve la plénitude de l'action publique aux magistrats du parquet. La seule exception admise est celle des juges des tribunaux de résidence et des officiers de police pouvant remplir auprès de ces tribunaux les devoirs du Ministère Public sous la surveillance du Procureur de la République. L'autre exception est celle de la citation directe par laquelle la juridiction de jugement est saisie à la requête de la partie lésée⁴¹.

- La proclamation du principe de l'indépendance de la magistrature

L'article 9 al.2 du même Accord reconnaît expressément l'indépendance de la magistrature : « *Le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant et est régi exclusivement par la Constitution. Nul ne peut s'ingérer dans le fonctionnement du judiciaire* ». L'article 209 al.1 de la Constitution de la République du Burundi dispose que « *le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ». Le Constituant ne fait aucune distinction entre les magistrats du parquet et les magistrats du siège. En revanche, les dispositions de l'article 209 al.2 insistent sur l'indépendance des magistrats dans des termes on ne peut plus clairs : « *Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi* ».

Dans les autres pays de la Communauté Est Africaine, l'indépendance de la magistrature est constitutionnellement garantie. Au Rwanda, l'article 142 al 2 de la Constitution dispose que « *Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi* ».

⁴¹ Art.103, C.P.P.

La Constitution kenyane consacre le principe de l'indépendance de la magistrature dans des termes presque identiques. L'article 160 al 1 de la Constitution kenyane dispose que « *In the exercise of judicial authority, the Judiciary, as constituted by article 161, 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*⁴². L'Uganda et la Tanzanie consacrent également l'Indépendance de la magistrature dans des termes parfaitement identiques⁴³.

- Le rôle éminent du Président de la République comme garant de l'indépendance de la magistrature

Le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la magistrature⁴⁴. En sa qualité de Chef de l'Etat, le Président de la République assure le fonctionnement régulier des institutions⁴⁵. L'institution judiciaire figure parmi les institutions - piliers de l'Etat. Il était tout à fait normal que le magistrat suprême assure au premier chef la garantie de protection de l'indépendance de la magistrature.

⁴² Traduction « Dans l'exercice du pouvoir judiciaire tel que consacré par l'article 161, l'autorité judiciaire ne

sera pas soumis au contrôle ou ne recevra d'ordres d'aucune personne ou autorité »

⁴³ S.H. BUKURURA, *Judiciary and good governance in contemporary Tanzania , problems and prospects*, Report, September ,1995,p.10

⁴⁴ Art. 209, al.3, Constitution de la République du Burundi.

⁴⁵ Art. 95, al.1, Constitution de la République du Burundi.

- L'intervention d'un organe collégial dans la garantie de l'indépendance de la magistrature

Le Conseil Supérieur de la Magistrature, organe collégial composé de 15 membres assiste le Président de la République dans sa mission de garant de l'indépendance de la magistrature⁴⁶. Seulement, l'article 210 de la Constitution ajoute une précision de taille. La protection garantie est celle de l'indépendance des magistrats du siège, comme si les magistrats du parquet n'étaient pas concernés.

- La protection de la carrière des magistrats

La limitation à deux des motifs de révocation du magistrat est un gage de protection de sa carrière, partant de son indépendance. Le magistrat ne peut en effet être révoqué que pour faute professionnelle ou incompétence⁴⁷.

b) Les garanties légales de l'indépendance de la magistrature

Plusieurs textes législatifs complètent l'arsenal juridique consacré à la protection de la garantie de l'indépendance de la magistrature. Il y a des textes élaborés expressément pour protéger l'indépendance et la dignité de la fonction judiciaire et des textes promulgués à une autre fin, mais ayant une incidence sur l'indépendance des magistrats.

⁴⁶ Art. 212, Constitution de la République du Burundi.

⁴⁷ Art. 212, Constitution de la République du Burundi.

- **La loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats**

i) La fixation du statut des magistrats par voie législative

La détermination des statuts de la magistrature relève du domaine de la loi⁴⁸. Si le Constituant a délégué le pouvoir de fixer le statut des magistrats au législateur, c'est qu'il a voulu le soustraire à la compétence de l'exécutif qui risquait d'en profiter.

ii) La consécration de l'inamovibilité

L'inamovibilité est l'une des principales composantes de l'indépendance de la magistrature. Elle s'oppose à des destitutions arbitraires des magistrats par le pouvoir exécutif. Sur le plan théorique, l'article 21 du statut des magistrats consacre le principe de l'inamovibilité. Aux termes de l'article 21, al.1, « *Les magistrats du siège sont nommés à vie. Leur carrière active prend fin le jour où ils atteignent l'âge de soixante ans... Le magistrat de carrière ne peut être relevé de ses fonctions contre son gré que dans les deux cas suivants :*

- *s'il fait l'objet de la peine disciplinaire de révocation ;*
- *Si l'état physique ou mental du magistrat atteint d'infirmité ou d'une maladie grave ne lui permet plus d'assumer les charges de ses fonctions.... ».*

En vertu de ce principe, un juge ne pourrait être révoqué que pour un motif valable, qui devrait être lié à sa capacité d'exercer les fonctions judiciaires. Le même principe veut qu'une fois nommé, le magistrat du siège ne puisse

⁴⁸ Art. 159, 3°, Constitution du 18 mars 2005.

être déplacé que pour exercer des fonctions de même grade au moins auprès d'une juridiction de même grade au moins⁴⁹.

iii) La consécration du principe de l'indépendance de la magistrature

Ici, il s'impose de distinguer l'indépendance des magistrats assis de l'indépendance des magistrats debout. Cette démarche s'impose pour coller aux textes.

❖ L'indépendance des magistrats assis

• L'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif

Le législateur consacre expressément l'indépendance de la magistrature assise vis-à-vis du pouvoir exécutif. L'article 29 du Statut des magistrats dispose 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 souverainement les causes dont il est saisi et décide de la suite à leur donner indépendamment de toute influence...* ». Cela signifie que la magistrature assise n'a pas d'ordre à recevoir de l'exécutif lorsqu'elle rend des jugements.

• L'indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif

Les dispositions de l'article 29 du Statut des magistrats concernent à la fois l'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif et vis-à-vis du pouvoir législatif. Le législateur fait la loi et le juge veille au respect de cette loi. Ayant à prendre une décision, le juge s'appuie sur des textes de lois qu'il interprète souverainement. Le législateur n'intervient pas dans les débats

⁴⁹ Art. 22, Statut des magistrats.

pour imposer au juge l'interprétation d'une loi. Le législateur laisse le juge se prononcer sur la légalité ou la validité des actes qui lui ont été déférés.

• **L'indépendance vis-à-vis des autres juridictions**

Les magistrats de chaque juridiction sont maîtres de leurs décisions et libres dans l'appréciation des éléments du procès. Les magistrats d'une juridiction supérieure ne peuvent pas contraindre ceux d'une juridiction inférieure à juger dans tel ou tel sens. Les juridictions d'appel n'ont d'autre censure à exercer que celle de la réformation des jugements⁵⁰. Les juridictions supérieures n'ont donc pas le droit d'injonction ou de veto sur les juridictions inférieures, ni le droit de leur imposer une jurisprudence.

A ce sujet, l'article 29 du statut des magistrats dispose « *qu'aucune juridiction supérieure ou chambre principale ne peut donner d'ordre ni d'injonctions aux juridictions inférieures de trancher dans un sens déterminé les litiges soumis à leur compétence* ». Le pouvoir d'évocation ne constitue pas une atteinte à ce principe⁵¹.

• **L'indépendance vis-à-vis des autres magistrats**

On distinguera l'indépendance vis-à-vis des magistrats assis et des magistrats debout.

Les magistrats assis doivent aussi être indépendants des présidents des cours. Les magistrats assis détenteurs d'un pouvoir hiérarchique ont des attributions uniquement administratives⁵². L'indépendance des magistrats du

⁵⁰ A. RUBBEN, L'indépendance des magistrats dans la République Démocratique du Congo, Bruxelles,

ARSOM, 1966, p.22.

⁵¹ Art. 147, Loi organique sur la Cour suprême.

⁵² Art.30, Statut des magistrats.

siège vis-à-vis des autres magistrats se traduit par le fait que les présidents des juridictions ne peuvent pas imposer un avis aux autres magistrats de leurs juridictions, ni la solution des procès à trancher. Au sein d'une juridiction, chaque juge donne son avis lors du délibéré, en commençant par le juge le moins ancien du rang le moins élevé et le président du siège donne son avis le dernier⁵³.

Vis-à-vis des magistrats debout, l'indépendance des magistrats assis est totale. En matière pénale, le siège n'a pas à suivre les réquisitions du Ministère Public ; les juges décident souverainement de la culpabilité et des peines. En matière civile, le Ministère Public donne son avis et conclut en demandant au tribunal de s'y rallier. Le siège n'est pas tenu de suivre l'avis du Ministère Public.

• **L'indépendance vis-à-vis des justiciables**

Les juges ne peuvent être poursuivis pour un jugement qu'ils ont rendu, car des actions ouvertes à tous les justiciables mécontents compromettraient gravement la liberté d'esprit nécessaire à la tâche de juger. Cependant, le juges peuvent répondre en justice pénalement ou civilement⁵⁴.

❖ **L'indépendance des magistrats du Ministère Public**

Le principe de la hiérarchie apparaît comme le trait fondamental de l'organisation du Ministère Public. Les membres du Parquet sont sous la haute autorité du Ministre de la Justice. Ce dernier peut enjoindre au Procureur Général ou au Procureur de la République

⁵³ Art. 109, C.O.C.J.

⁵⁴ Exemple des procédures de déni de justice ou de prise à partie

d'instruire⁵⁵...Cependant cette subordination hiérarchique souffre des limites.

• La liberté de parole

Les magistrats du Ministère Public ne sont tenus à l'obéissance que dans les conclusions écrites. L'adage « la plume est servie mais la parole est libre » confère une certaine indépendance au magistrat du Ministère Public dans son réquisitoire. Il peut demander l'acquittement s'il l'estime conforme à la justice. Il peut, oralement à l'audience, développer des arguments différents selon ses convictions personnelles, pouvant aller jusqu'à soutenir le rejet de ses conclusions personnelles.

• Les autres aspects de l'indépendance du Ministère public

Le Ministère Public peut, de son initiative, ouvrir une instruction et tenter des poursuites. Le Ministre de la Justice ne peut pas lui opposer son veto⁵⁶. Le Ministre de la Justice n'exerce point l'action publique et il ne peut lui-même procéder à aucun acte de poursuite. Le Ministre de la Justice, n'étant pas lui-même membre du Parquet, ne peut accomplir à la place des Officiers du Ministère Public les devoirs que ces derniers refuseraient d'exécuter. Le Ministère public est indépendant du siège. Le Ministère public n'est pas subordonné au juge. Celui-ci ne peut s'immiscer dans l'action du parquet ou assumer cette action.

iv) La reconnaissance de l'exercice du droit syndical

Comme aux fonctionnaires, le législateur reconnaît aux magistrats l'exercice du droit syndical. Le droit de grève pour des raisons professionnelles est

⁵⁵ Art. 32, Statut des magistrats.

⁵⁶ Art. 32, Statut des magistrats, art. 130, C.O.C.J.

également reconnu⁵⁷. Aujourd'hui, les magistrats transmettent leurs revendications à travers un syndicat reconnu : le SYMABU.

v) La protection de l'indépendance du magistrat à travers les différentes interdictions et incompatibilités

❖ Les interdictions

Les interdictions prévues par l'article 16 du Statut des magistrats sont destinées à permettre aux juges de rendre une justice impartiale, neutre et indépendante.

• L'interdiction de participer à des activités illicites ou contraires à l'intérêt général⁵⁸

Cette interdiction permet aux magistrats de conserver la crédibilité auprès des justiciables. Les magistrats dont la fonction est de protéger la loi et l'intérêt général ne pourraient être encore crédibles si en même temps ils la violaient. Ce serait faire une chose et son contraire⁵⁹.

• L'interdiction d'accepter ou d'exiger des dons ou présents⁶⁰

Cette interdiction permet d'éviter des décisions partiales. Si un magistrat accepte des dons et présents, il vend automatiquement sa conscience. Un juge ayant reçu des dons et présents ne saurait rendre un jugement équitable⁶¹.

⁵⁷ Art.33, Statut des magistrats.

⁵⁸ Art.16, 1, Statut des magistrats.

⁵⁹ Résultats de l'enquête faite à Bururi.

⁶⁰ Art.16, 2, Statut des magistrats.

⁶¹ Les opinions sont unanimes.

- **L'interdiction de révéler le secret professionnel**⁶²

Cette interdiction est à la base de l'indépendance de la magistrature car la divulgation du secret professionnel risque de peser sur les décisions judiciaires. Ainsi la violation du secret des délibérés peut entraîner des menaces dirigées contre les membres du siège n'ayant pas donné un avis favorable au justiciable.

- **L'interdiction d'adhérer aux partis politiques**⁶³

L'adhésion d'un magistrat à un parti politique a des conséquences graves sur le fonctionnement de la justice. Les magistrats militants deviennent des agents d'exécution des ordres politiques au lieu d'être des agents d'exécution de la loi et de la Constitution. En adhérant à un parti politique, le magistrat renonce à son indépendance⁶⁴.

- **L'interdiction de s'adonner aux jeux de hasard**⁶⁵

Un magistrat qui s'adonnerait aux jeux de hasard verrait la confiance des justiciables s'ébranler. Le magistrat devrait être d'une très grande honorabilité pour mériter la confiance des justiciables⁶⁶.

- ❖ **Les incompatibilités**⁶⁷

Ces incompatibilités concernent surtout l'exercice des activités commerciales. L'exercice d'une activité commerciale met en danger l'indépendance du juge car il risque d'être confronté à un conflit d'intérêts. A

⁶² Art.16, 3.

⁶³ Art.16, 4, Statuts des magistrats.

⁶⁴ L'opinion est unanime.

⁶⁵ Art. 16, 5, Statuts des magistrats.

⁶⁶ Unanimité de l'opinion.

⁶⁷ Art. 17, Statut des magistrats.

ce propos, certains magistrats eux-mêmes affirment que cette incompatibilité a peu de chances d'être respectée compte tenu du caractère insuffisant du salaire⁶⁸.

vi) La protection du magistrat par la procédure de récusation⁶⁹

Les parents et alliés jusqu'au deuxième degré ne peuvent siéger simultanément dans une même affaire. Le devoir d'impartialité s'impose au juge. Celui-ci doit se déporter lorsqu'il a un doute sur son impartialité par rapport à l'affaire à juger.

vii) Les garanties de stabilité de la carrière

❖ L'intervention d'un organe collégial dans l'évolution de la carrière des magistrats

L'article 121 du Statut des magistrats prévoit la création du Conseil Supérieur de la magistrature, garant de l'indépendance de la magistrature. Par des avis ou des propositions, voire des décisions, ce Conseil intervient à toutes les étapes de la carrière du magistrat.

La nomination à titre définitif des magistrats est subordonnée à l'avis conforme du Conseil Supérieur de la magistrature⁷⁰. Les propositions d'avancement de grade sont arrêtées par le Conseil Supérieur de la Magistrature⁷¹. La cessation définitive des fonctions est décidée par décret après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature⁷².

⁶⁸ Opinion partagée par beaucoup de magistrats.

⁶⁹ Art.20, Statut des magistrats.

⁷⁰ Art. 24 et 25, Statut des magistrats.

⁷¹ Art.43, Statut des magistrats.

⁷² Art.102, Statut des magistrats.

❖ L'aménagement de voies de recours

L'avancement de grade est subordonné statutairement à la notation établie au dernier degré soit par le Directeur Général pour les juges des tribunaux de résidence, soit par le Ministre de la Justice pour les magistrats des tribunaux supérieurs⁷³. Lorsqu'un magistrat n'est pas satisfait par la décision portant sa notation, il introduit un recours auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature. La notation définitive est établie par le Conseil Supérieur de la Magistrature⁷⁴.

Par ailleurs, l'article 92 du Statut des magistrats prévoit que « les magistrats peuvent introduire un recours auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature contre toutes les peines disciplinaires ». Même un recours contre des mesures provisoires telle que la suspension de fonction par mesure d'ordre est prévu⁷⁵.

❖ Les garanties disciplinaires

Prévu par les articles 87 à 98 du Statut des magistrats, le régime disciplinaire est conforme aux dispositions constitutionnelles. L'article 211 de la Constitution de la République du Burundi dispose que « *le Conseil Supérieur de la Magistrature est la plus haute instance disciplinaire de la Magistrature* ».

Parmi les attributions statutaires du Conseil Supérieur de la Magistrature figure celle de statuer sur les recours introduits par les magistrats en matière de notation et de sanctions disciplinaires⁷⁶.

⁷³ Art. 35, Statut des magistrats.

⁷⁴ Art. 36, Statut des magistrats.

⁷⁵ Art. 97, al.2, Statut des magistrats.

⁷⁶ Art. 130, 3, Statut des magistrats.

viii) La situation matérielle du magistrat : élément de son indépendance

❖ Le traitement

Le statut des magistrats offre aux magistrats des traitements censés leur permettre de vivre décemment, les mettant à l'abri des sollicitations⁷⁷.

❖ Les autres avantages pécuniaires

En plus des traitements, d'autres avantages pécuniaires ont été prévus par le Statut des magistrats. Des allocations familiales sont dues à chaque magistrat pour les enfants célibataires à charge n'exerçant pas d'activité lucrative⁷⁸. Des primes de fonction, de rendement et de risques sont prévues pour les magistrats en position d'en bénéficier⁷⁹. Les frais exposés par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions lui sont remboursés ou donnent lieu à l'octroi d'une indemnité compensatoire. Les dommages, pertes et vols subis par le magistrat par suite de risques spéciaux résultant de l'exécution du service peuvent donner lieu à l'intervention du Gouvernement⁸⁰.

⁷⁷ Art.44-49, Statut des magistrats.

⁷⁸ Art.51-52, Statut des magistrats

⁷⁹ Art.53-56, Statut des magistrats

⁸⁰ Art. 63, Statut des magistrats.

ix) Le rang, les préséances et autres avantages susceptibles de relever le prestige des magistrats

❖ Le rang et les préséances

Le Président de la Cour Suprême, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Procureur Général ont le rang de ministre⁸¹. Entre magistrats, le Président de la Cour Suprême occupe le premier rang⁸².

Le rang protocolaire du président de la Cour Suprême entre magistrats est correct. Par contre, son rang protocolaire en tant que représentant de l'institution judiciaire devrait changer. Incarnation du pouvoir judiciaire, le Président de la Cour Suprême occuperait le 3^{ème} rang protocolaire après le Président de la République et le Président de l'Assemblée Nationale qui représentent respectivement les pouvoirs exécutif et législatif.

❖ Les honneurs civils et militaires⁸³

Lors des fêtes officielles, les magistrats ne font pas de défilé, ils sont installés dans la tribune d'honneur au moment où les autres défilent⁸⁴. A l'enterrement d'un magistrat, le cercueil doit être recouvert par un drapeau et un cordon militaire joue la fanfare.

❖ L'éméritat

Le magistrat qui remplit les conditions énumérées à l'article 113 al.2 du Statut des magistrats porte le titre de magistrat émérite à l'âge de la retraite.

⁸¹ Art. 44, al.2, Statut des magistrats.

⁸² Art.109, Statut des magistrats.

⁸³ Art.112, Statut des magistrats.

⁸⁴ A l'intérieur du pays.

Le magistrat émérite bénéficie d'une indemnité égale à son dernier traitement. Ce dernier peut être revalorisé⁸⁵.

- La loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature

L'article 209, al.3 de la Constitution de la République du Burundi dispose que le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature et qu'il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la magistrature.

L'article 220 de la même Constitution prévoit qu'une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature ainsi que les modalités de désignation de ses membres. Quand la Constitution du 18 mars 2005 a été promulguée, la loi existait déjà et n'a pas encore été modifiée. Quel rôle le législateur fait-il jouer au Conseil Supérieur de la Magistrature dans la protection des garanties de l'indépendance de la magistrature.

i) L'affirmation du concours du Conseil Supérieur de la Magistrature à garantir l'indépendance de la magistrature

L'article 2 de la loi n°1/007 du 30 juin 2003 précité dispose que « *Le Conseil Supérieur de la Magistrature ... est garant du respect de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Ce faisant, le Conseil Supérieur de la Magistrature épaula le Président de la République et exerce certaines missions.

⁸⁵ Art.113, al.3, Statut des magistrats.

ii) Quelques missions du C.S.M. relatives aux garanties de l'indépendance de la magistrature.

❖ Le C.S.M. et la nomination des magistrats

Le C.S.M. donne des avis en matière de nomination des membres de la Cour Suprême, des magistrats du Parquet Général de la République, des Procureurs Généraux, des Présidents des Tribunaux de Grande Instance, du Commerce et du Travail et des Procureurs de la République⁸⁶. La loi ne précise pas si c'est un avis conforme. Les Présidents de la Cour d'Appel, de la Cour Administrative, de la Cour Anti-corruption et le Procureur près la Cour Anti-corruption sont nommés dans les mêmes conditions.⁸⁷

❖ Le C.S.M. et les garanties de carrière des magistrats

• L'avancement⁸⁸

Les propositions d'avancement sont faites par le C.S.M. Le Ministre de la Justice n'a de compétence que pour dresser le tableau d'avancement et non la liste d'aptitudes aux fonctions. L'intervention du C.S.M. protège les magistrats contre l'arbitraire des supérieurs hiérarchiques. Ceci est très important car l'avancement des juges constitue un élément important pour assurer leur indépendance.

• Le C.S.M. et le signalement

Le signalement porte sur les mérites du magistrat et sur son aptitude à exercer des fonctions supérieures. Il fait donc partie des éléments déterminant l'avancement. Le Ministre de la Justice établit le signalement

⁸⁶ Loi n°1/007 du 30 juin 2003, art.3, 3.

⁸⁷ Art.215, Constitution de la République du Burundi

⁸⁸ Loi n°1/007 du 30 juin 2003, art.3, 4.

des magistrats au premier ou au dernier degré suivant la position de chacun d'eux dans la hiérarchie⁸⁹. En cas de non satisfaction par son signalement, le magistrat introduit un recours auprès du C.S.M. Celui-ci statue sur ce recours⁹⁰.

❖ **Le régime disciplinaire**

Le législateur prévoit que le C.S.M. donne un avis sur toute question d'ordre disciplinaire⁹¹. De même, le C.S.M. statue sur toute réclamation en matière de mesures disciplinaires⁹². C'est conforme au statut des magistrats car l'article 97, al.2 prévoit un recours auprès du C.S.M. en cas de suspension de fonction par mesure d'ordre. De même, la cessation définitive de fonction est décidée après avis du C.S.M. Le régime disciplinaire doit pouvoir protéger les magistrats contre des actions disciplinaires arbitraires.

- La loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

Certaines procédures prévues par le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires constituent des garanties d'impartialité du juge.

i) La récusation

La récusation peut se définir comme étant une procédure par laquelle une partie, sans s'opposer à ce que la juridiction reste saisie, demande qu'un ou plusieurs juges soient écartés et remplacés par d'autres, s'il y a lieu, parce qu'ils sont suspectés de partialité envers l'une des parties. Organisée par les

⁸⁹ Art.35, Statut des magistrats

⁹⁰ Art.3, 5, Loi n°1/007 du 30 juin 2003.

⁹¹ Art.3, 4, Loi n°1/007 du 30 juin 2003.

⁹² Art.3, 5, Loi n°1/007 du 30 juin 2003.

articles 113 à 120 du C.O.C.J., la récusation permet d'éviter le risque d'une décision que l'on pourrait qualifier de partielle.

Tout en constituant une garantie pour les justiciables, la récusation permet d'assurer l'impartialité, parce qu'un juge soupçonné de partialité peut être écarté dans les cas spécifiés par les lois.

ii) Le renvoi pour cause de suspicion légitime

Une juridiction, quoique compétente sera, à raison des circonstances qui permettent de suspecter son impartialité et son indépendance, dessaisie d'une affaire au profit d'une autre juridiction de la même catégorie. Lorsqu'une affaire est pendante devant le tribunal de résidence, le renvoi est décidé par le Tribunal de Grande Instance dont il relève. Pour une affaire pendante devant un Tribunal de Grande Instance, le renvoi est décidé par la Cour d'Appel dont relève la première juridiction. Si l'affaire est pendante devant une Cour d'Appel, c'est la Cour Suprême qui décide le renvoi⁹³. Le renvoi pour cause de suspicion légitime répond au souci d'assurer l'impartialité d'une juridiction.

iii) La prise à partie

La prise à partie est une procédure par laquelle un plaideur peut, dans les cas et sous les conditions précisées par la loi, agir en responsabilité civile contre un magistrat en vue, essentiellement d'obtenir contre lui une condamnation en dommages et intérêts⁹⁴. La prise à partie protège le justiciable contre l'irresponsabilité des juges en lui donnant le droit de demander à ces juges la réparation du préjudice causé par la violation de

⁹³ Art.101, C.O.C.J.

⁹⁴ H.SOLUS et R. PERROT, Droit judiciaire privé, tome1 Paris, Sirey, 1961 p 682

leurs devoirs professionnels. La prise à partie est organisée par l'article 148 du C.O.C.J ainsi que les articles 163-166 de la loi sur la Cour Suprême.

iv) L'exercice de la plénitude de l'action publique par le Ministère Public

L'article 136 du C.O.C.J. dispose que l'exercice de l'action publique dans toute sa plénitude et devant toutes juridictions appartient au Procureur Général. Les exceptions possibles ont déjà été relevées⁹⁵.

v) Le privilège de juridiction

Les magistrats de la Cour Suprême ou du Parquet Général de la République, les membres de la Cour Constitutionnelle, les magistrats de la Cour militaire et de l'Auditorat Général, les magistrats de la Cour d'Appel, de la Cour Administrative ou du Parquet Général près la Cour d'Appel, sont justiciables au premier degré de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême. Ils sont poursuivis par un magistrat du Parquet Général de la République⁹⁶. Les autres magistrats sont poursuivis par un magistrat du Parquet Général près la Cour d'Appel⁹⁷.

Ce privilège de juridiction, qui peut être conservé même après cessation des fonctions⁹⁸, est associé avec un autre avantage non négligeable. Les personnes bénéficiant de ce privilège ne peuvent être placées en détention préventive que si l'infraction à raison de laquelle elles sont poursuivies est

⁹⁵ Voir supra, p.30

⁹⁶ Art. 138, C.O.C.J.

⁹⁷ Art. 139, C.O.C.J.

⁹⁸ Art. 141, C.O.C.J.

passible de plus de cinq ans de servitude pénale, sauf en cas de flagrant délit⁹⁹.

- La loi n°1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du Code de procédure pénale

Cette loi comporte aussi des dispositions garantissant l'indépendance de la magistrature debout.

i) Le monopole de l'action publique au profit du Ministère Public

Dans des termes proches de ceux de l'article 136 du C.O.C.J., l'article 22 du C.P.P. dispose que « le Ministère Public exerce l'action publique... ». En matière pénale, le Ministère Public est représenté auprès de chaque juridiction répressive¹⁰⁰ sauf auprès des tribunaux de résidence où les juges remplissent eux-mêmes les devoirs du Ministère public¹⁰¹.

ii) L'absence de veto du Ministre de la Justice aux poursuites engagées par le Ministère Public

Aux termes de l'article 30, al.1 du C.P.P., le Ministre de la Justice peut enjoindre au Procureur Général d'engager les poursuites, de faire engager les poursuites ou de saisir les juridictions compétentes de telle réquisition. Cependant, le Ministre de la Justice ne peut s'opposer aux poursuites déjà engagées¹⁰².

⁹⁹ Art. 140, C.O.C.J.

¹⁰⁰ Art. 23, al.1, C.P.P.

¹⁰¹ Art. 23, al.2, C.P.P.

¹⁰² Art. 30, al.2, C.P.P.

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

Cette loi comporte aussi des dispositions apportant quelques garanties aux magistrats.

i) La collégialité des juridictions

Les juridictions doivent comprendre un certain nombre de membres. Cela signifie que les magistrats siègent et rendent leurs décisions en groupe, que toute formation de jugement est constituée par un collège de juges statuant à la majorité¹⁰³. Aux termes de l'article 122 du Code de procédure civile, « il appartient aux juges devant lesquels la cause a été débattue d'en délibérer ».

La collégialité permet d'éviter la corruption et les pressions qui peuvent s'exercer sur un seul juge, et assure l'impartialité dans les décisions. L'introduction du système à juge unique ne heurte pas le principe traditionnel de la collégialité. Pour des affaires de moindre importance et pour des raisons de célérité, le législateur prévoit l'intervention d'un juge unique¹⁰⁴.

La procédure de référé devant un seul juge permet également un traitement rapide des affaires urgentes en matière civile et commerciale¹⁰⁵.

ii) Le secret du délibéré

Après l'audience, les magistrats délibèrent. Lors du délibéré, on doit discuter beaucoup ; mais quand il est terminé, chacun doit s'incliner et les juges qui ont été d'avis contraire ne doivent plus rien dire. Aux termes de l'article 123

¹⁰³ H. ROLAND et L. BOYER, op.cit., p.40.

¹⁰⁴ Art.9 et 23, C.O.C.J

¹⁰⁵ Art.162-166, C.P.C.

du C.P.C., les délibérations des juges sont secrètes. La décision est prise à la majorité des voies. Le secret du délibéré est une garantie d'une justice indépendante. Le secret du délibéré fait que la décision de justice bénéficie de l'anonymat. Le juge jouit ainsi d'une totale liberté de décision, n'ayant pas à redouter les menaces ou la rancœur des parties au procès. Cependant, il y a lieu de craindre que sous le couvert de l'anonymat la sévérité ou la clémence des juges ne se généralisent.

2.2.2. Le rôle des magistrats dans la protection du principe de l'indépendance

Au-delà des proclamations du principe de l'indépendance par le Constituant ou le législateur, le rôle des magistrats agissant individuellement au collectivement est très important.

2.2.2.1. Le cadre d'action

a) Le cadre légal

- La reconnaissance du droit syndical

A l'instar des fonctionnaires, les magistrats jouissent du droit syndical¹⁰⁶. Les syndicats des magistrats peuvent jouer un grand rôle. L'existence d'un syndicalisme chez les magistrats a des effets indéniables dans leur résistance contre les pressions émanant de l'exécutif. A travers leur

¹⁰⁶ Art. 33, Statut des magistrats.

syndicat, les magistrats peuvent le cas échéant impressionner l'opinion et intimider le pouvoir¹⁰⁷.

A plusieurs occasions, le SYMABU a eu à exprimer sa position sur des atteintes à l'indépendance de la magistrature. En 1994, le SYMABU a dénoncé l'irrégularité de la suspension de ses fonctions d'un magistrat dans une lettre adressée au Ministre de la Justice le 25 novembre 1994. La suspension sanctionnant la décision de libération provisoire que le magistrat venait d'accorder à un auteur d'une infraction à connotation politique. L'année suivante, le SYMABU avait réagi à l'ordonnance ministérielle n°550/435 du 26 décembre 1995 portant suspension par mesure d'ordre d'un juge du Tribunal de Grande Instance en Mairie de Bujumbura. Cette suspension était consécutive à la mise en liberté provisoire d'un prévenu.

Des cas du genre sont innombrables. De manière générale, le SYMABU se bat pour la création de meilleures conditions de travail des magistrats : cadre légal, situation matérielle, formation professionnelle, etc.

La reconnaissance du droit de grève

Le droit de grève pour des raisons professionnelles exercé dans les limites et conditions imposées par la loi est reconnu aux magistrats¹⁰⁸. Lorsque les circonstances l'exigent, le recours à la grève est une arme redoutable qui peut faire réfléchir les autorités gouvernementales.

La reconnaissance du droit de recours

Le Conseil Supérieur de la Magistrature connaît des recours introduits par les Magistrats en matière de notation et de mesures disciplinaires, sur toute

¹⁰⁷ J. VINCENT et al. La justice et ses institutions, Paris, Dalloz, 1982, p.85.

¹⁰⁸ Art. 33, Statut des magistrats.

réclamation concernant leur carrière et statue sur ces recours¹⁰⁹. Le droit au recours garantit en effet contre des mesures arbitraires émanant de la hiérarchie administrative.

b) Le cadre institutionnel

- Le syndicat des magistrats du Burundi (SYMABU)

Les chances d'aboutissement de l'action individuelle étant limitées ; les magistrats se sont groupés au sein du SYMABU (Syndicat des Magistrats du Burundi) pour faire entendre leurs voix.

- Le Barreau

Le Barreau est étroitement associé à l'activité judiciaire et à ce titre se préoccupe de l'indépendance de la magistrature. Si la Magistrature venait à être pervertie et travaillait sous les ordres de l'exécutif, le travail du Barreau serait gravement compromis. En réalité le combat des magistrats ne peut pas laisser indifférents les membres du Barreau. Magistrats et avocats sont au fond membres d'une même famille, la famille judiciaire. L'avocat n'a-t-il pas pour mission d'assister en justice les parties, une justice rendue par le magistrat¹¹⁰ ?

Aux côtés des magistrats, le combat du Barreau pour une magistrature indépendante peut sensiblement accroître les garanties de l'indépendance de la magistrature. Ainsi, dans un exposé présenté le 22/01/2010, le Bâtonnier du Barreau du Burundi a, après avoir dessiné l'état des lieux de

¹⁰⁹ Art. 3, 5, Loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

¹¹⁰ Art.1, Loi N°1/014 du 29 novembre 2002 portant réforme du statut de la profession d'avocat

l'indépendance de la magistrature, fait d'intéressantes propositions pour améliorer les garanties de l'indépendance de la magistrature, notamment : la réforme du statut des magistrats, la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, la révision des grilles salariales du personnel judiciaire, etc¹¹¹.

2.2.2.2. Les actions menées

On envisagera l'action individuelle et l'action syndicale.

a) Les actions individuelles

- L'exercice des recours administratifs d'usage

i) Le recours gracieux

Chaque magistrat suspendu ou déplacé arbitrairement devrait introduire un recours auprès de l'auteur même de la décision. Il est possible qu'une autorité prenne une décision malheureuse, qu'elle la regrette même. Le recours gracieux est un aménagement procédural permettant à une autorité administrative de revenir sur sa décision.

ii) Le recours hiérarchique

Si ce recours n'aboutissait pas, un recours hiérarchique est possible, c'est-à-dire qu'on s'adresse au supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision.

¹¹¹ I. RUFYIKIRI, l'Indépendance de la magistrature au Burundi, O.A.G. Bujumbura, 2010, pp.5-10

- **L'exercice des recours statutaires**

L'article 36 al 1 du Statut des Magistrats prévoit que le magistrat non satisfait de sa notation peut introduire un recours auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui attribue la notation définitive. Un recours est également prévu auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature en cas de suspension par mesure d'ordre¹¹².

- **L'information du syndicat**

Le SYMABU défend les intérêts de tous les magistrats. Chaque magistrat victime d'une atteinte à l'indépendance de la magistrature devrait en saisir le syndicat pour qu'il intervienne.

b) L'action syndicale

Elle est multiforme. Par des déclarations, par des prises de position, par des correspondances, par des interventions dans divers cadres, par la production de mémorandum, le SYMABU mène son combat pour l'indépendance de la magistrature. Les axes de son combat sont au nombre de quatre :

- La révision des textes ;
- L'amélioration de la situation matérielle du magistrat ;
- L'amélioration des conditions de travail du magistrat ;
- La reconnaissance de la liberté syndicale.

¹¹² Art. 97, Statut des magistrats.

2.2.3. Le rôle des media, de la société civile et des établissements de formation

2.2.3.1. Les media

Les media écrits ou parlés ont toujours dénoncé les atteintes graves de l'indépendance de la magistrature. Lors de la crise constitutionnelle en janvier 1994 ayant abouti à la révocation de cinq membres de la Cour Constitutionnelle, on pouvait lire dans le quotidien gouvernemental un article intitulé : « A quand l'indépendance de la magistrature pour l'intérêt supérieur de la Nation » ? ou « Gouvernement-Magistrature : le dialogue désamorce la tension ». Aujourd'hui encore, on peut suivre des émissions sur des media parlés telle que Radio-Isanganiro, consacrées uniquement au thème de l'indépendance de la magistrature.

2.2.3.2. La société civile

Certaines organisations de la société civile s'intéressent particulièrement au fonctionnement des institutions judiciaires. On peut distinguer les organisations internationales et les organisations locales. R.C.N. Justice et Démocratie et Avocats sans frontières sont les O.N.G. internationales les plus impliquées. Pour ces deux organisations non gouvernementales, si les problèmes matériels des institutions judiciaires sont en train de trouver des solutions, le problème de l'indépendance de la magistrature reste entier¹¹³. L'OAG, le FORSC, la Ligue Iteka, l'APRODH, l'AFJB sont des organisations nationales également très impliquées. L'OAG en particulier, en plus de

¹¹³ D. KOHLHAGEN, Burundi : la justice en milieu rural, RCN Justice et Démocratie, Bujumbura, 2009, p.70

rapports réguliers qui comportent toujours un chapitre sur la justice, a déjà réalisé trois études :

- Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi, mars 2007 ;
- Analyse critique du fonctionnement des juridictions supérieures du Burundi, décembre 2007 ;
- Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif au Burundi, septembre 2008.

2.2.3.3. Les établissements de formation

La formation initiale des futurs magistrats est une formation essentiellement théorique faite de l'analyse des textes légaux et réglementaire. Les travaux pratiques ne sont pas organisés systématiquement en raison notamment du nombre peu élevé d'encadreurs. Les séminaires de réflexion et les travaux de recherche auxquels participeraient les étudiants sont peu développés. La plupart des lauréats des Facultés de Droit n'ont bénéficié d'aucune visite guidée dans les tribunaux et parquets, encore moins de stage.

On peut donc constater que le jeune candidat à la magistrature y entre sans aucune initiation à la profession¹¹⁴.

¹¹⁴ Projet Justice, Evaluation des besoins en formation dans le secteur de la justice et plan de formation, Rapport définitif, septembre 2009, pp.30-31

2.3. Les atteintes au principe de l'indépendance de la magistrature

On distingue les atteintes découlant des textes eux-mêmes et des manifestations pratiques de la violation de ce principe.

2.3.1. Les atteintes découlant des instruments juridiques nationaux

2.3.1.1. Position du problème

Les négociateurs de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation Nationale, le Constituant et le législateur ont curieusement adopté une même stratégie. Dans un premier temps, conformément aux instruments internationaux, ils ont écrit en lettres d'or le principe de l'indépendance de la magistrature¹¹⁵. Dans un deuxième temps, ils ont introduit des atteintes, souvent voilées au principe, parfois bien visibles. On découvre aussi des entorses au principe dans d'autres lois promulguées à d'autres fins, mais ayant des incidences sur le principe de l'indépendance de la magistrature. La pratique devait confirmer cette volonté des autres pouvoirs d'inféoder le pouvoir judiciaire.

¹¹⁵ Art. 9, 2, Accord d'Arusha ; Art. 209, al.1, Constitution de la République du Burundi ; Art. 29, Statut des magistrats.

2.3.1.2. Les textes concernés

a) L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ainsi que la Constitution de la République du Burundi

- La généralisation de la nomination des magistrats par l'Exécutif

Les textes antérieurs prévoyaient déjà la nomination de certains magistrats par l'Exécutif, mais l'Accord d'Arusha généralise cette procédure. L'article 9 al.16, Chapitre I, Protocole II de l'Accord d'Arusha dispose que « *les magistrats sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la magistrature. Les présidents des tribunaux de résidence sont nommés de la même manière...* ». L'article 9 al.6, Chapitre I, Protocole II de l'Accord d'Arusha prévoit que « *les juges de la Cour Suprême sont nommés par le Président, à partir d'une liste de candidats désignés par le Conseil Supérieur de la magistrature...* ». L'article 9 al.7, Chapitre I, Protocole II de l'Accord d'Arusha prévoit que « *les membres du Parquet Général de la République sont nommés de la même manière que les Juges de la Cour Suprême* ». L'article 9 al. 9, Chapitre I, Protocole II de l'Accord d'Arusha prévoit que « *le Président de la Cour d'Appel, les présidents des tribunaux de Grande Instance, les Procureurs Généraux et Procureur de la République sont nommés par le Président de la République après avoir été désignés par le Conseil Supérieur de la Magistrature...* ». L'article 9 al.12, Chapitre I, Protocole II prévoit que cinq membres du Conseil Supérieur de la Magistrature sont proposés par l'Exécutif. L'article 9 al.18, Chapitre I, Protocole II prévoit enfin que les membres de la Cour Constitutionnelle sont nommés par le Président de la République...

De par l'Accord d'Arusha, l'Exécutif est trop pesant dans la nomination des magistrats non seulement pour entrer dans la carrière, mais aussi pour occuper des fonctions de responsabilité.

En ce qui concerne la Constitution de la République du Burundi, le principe de la nomination par l'exécutif est posé à l'article 214 qui dispose que « *Dans leur carrière, les magistrats sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Ministre ayant la Justice dans ses attributions...* ». Par la suite, les articles 222, 223 et 226 prévoient respectivement la nomination des juges de la Cour Suprême, des membres du Parquet Général de la République et les membres de la Cour Constitutionnelle.

- L'intervention du législateur dans la nomination des magistrats

Désormais, toutes les nominations doivent être confirmées ou approuvées par le Sénat. La nomination des juges de la Cour Suprême doit recevoir l'approbation de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Il en est de même des membres du Parquet Général de la République¹¹⁶. Tous les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature doivent être approuvés par le Sénat¹¹⁷. Les nominations des présidents des tribunaux de résidence sont approuvées par le Sénat¹¹⁸. La nomination des membres de la Cour Constitutionnelle doit être confirmée par le Sénat¹¹⁹. Cette démarche n'a rien de répréhensible, mais elle cache mal la volonté de s'assurer le contrôle du pouvoir judiciaire. La Constitution de la République du Burundi, consacre également l'intervention du pouvoir législatif dans la nomination des magistrats. Dans l'esprit de l'Accord d'Arusha, toute nomination aux

¹¹⁶ Art. 9, 6 et 7, Accord d'Arusha.

¹¹⁷ Art. 9, 12, Accord d'Arusha.

¹¹⁸ Art. 9, 16, Accord d'Arusha.

¹¹⁹ Art. 9, 18, Accord d'Arusha.

fonctions judiciaires visées par l'article 187 al 9 de la Constitution de la République du Burundi est subordonnée à la confirmation du Sénat. Ainsi, la nomination des membres de la Cour Suprême et des membres de la Cour Constitutionnelle est faite après approbation par le Sénat¹²⁰. Il en est de même de la nomination des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature¹²¹.

On vous dira que l'intervention du Sénat est destinée à veiller aux équilibres ethniques et de genre, mais la réalité occulte reste la même : s'assurer d'une magistrature à laquelle on peut dicter les conclusions. En même temps qu'il proclame l'indépendance de la magistrature, le Constituant amoindrit ce principe par des interventions, soit du législateur, soit de l'Exécutif.

- **L'ethnisation de la magistrature**

L'article 9 du Chapitre I, Protocole 2 de l'Accord d'Arusha dispose que « *Le pouvoir judiciaire est structuré de façon à promouvoir son idéal, à savoir refléter dans sa composition l'ensemble de la population* ». La formulation de cette disposition n'appelle aucun commentaire car il est tout à fait logique que l'institution judiciaire reflète l'ensemble de la population.

Au titre des arrangements de transition en matière de réforme judiciaire, l'article 17 al.3 du Chapitre 2, Protocole II de l'Accord d'Arusha dispose que « *Les mesures sont prises entre autre à travers des recrutements et nominations, pour promouvoir l'équilibre entre hommes et femmes et l'équilibre ethnique dans le secteur judiciaire burundais* ». Ce souci de redresser les déséquilibres ethniques et ceux fondés sur le sexe dans le

¹²⁰ Art. 223 et 226, Constitution du 18 mars 2005.

¹²¹ Art. 218, Constitution du 18 mars 2005.

secteur judiciaire est louable et des mesures concrètes sont proposées à l'article 17 b de l'Accord : création des établissements de formation académique et de formation accélérée, etc. Pour se conformer à cette démarche, le Constituant reprend les dispositions de l'article 9 du chapitre I et 17 al.3 du Chapitre II, Protocole II de l'Accord d'Arusha : « *Le pouvoir judiciaire est structuré de façon à refléter dans sa composition l'ensemble de la population.*

Les procédures de recrutement et de nomination dans le corps judiciaire obéissent impérativement aux soucis de promouvoir l'équilibre régional, ethnique et l'équilibre entre genre¹²² ».

Le respect des équilibres ethniques régionaux et de genre est un élément d'une politique d'intégration nationale. Cependant, les excès dans la mise en application de cette politique, risque de porter un coup à l'indépendance de la magistrature. Si la diversité des juges est un élément propre à accroître la confiance du public et sa reconnaissance du système judiciaire dans son ensemble, la magistrature n'est pas représentative, elle doit être ouverte et accessible à toutes les personnes qualifiées issues de l'ensemble des secteurs de la société¹²³. Si non, le critère ethnique risque de raviver les réflexes identitaires chez certains magistrats alors que le devoir d'impartialité les place au-dessus des clivages sociaux.

¹²² Art.208, Constitution de la République du Burundi

¹²³ Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, p 7

- L'intervention du Conseil Supérieur de la Magistrature: une caution morale

Dans la procédure de nomination, il est prévu une consultation du Conseil Supérieur de la Magistrature, mais ce n'est qu'une formalité d'autant plus que les membres du Conseil sont eux-mêmes nommés par décret présidentiel¹²⁴ et que la composition du Conseil elle-même est déséquilibrée au profit de l'Exécutif. Sur 17 membres, 10 dépendent de l'Exécutif.

- La législation d'exception

En vertu de l'article 115 de la Constitution de la République du Burundi, le Président de la République peut proclamer par décret-loi l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires. Le Constituant n'ayant exclu aucun domaine, il en résulte que le Président de la République peut modifier par exemple le statut des magistrats en utilisant ses pouvoirs d'exception.

b) Les entorses apportées par les textes législatifs

- La loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats

Le statut des magistrats contient bien de dispositions protectrices des garanties d'indépendance des magistrats. Il en contient d'autres qui viennent altérer l'essence même des premières sur bien des matières.

¹²⁴ Art. 223 et 226, Constitution du 18 mars 2005.

i) Le recrutement

Le mode normal de recrutement dans la magistrature est le titre. Le recrutement pour les tribunaux de résidence s'adresse aux lauréats de l'ESTA ou assimilés et les candidats en droit. Le recrutement pour les tribunaux supérieurs et les parquets s'adresse aux détenteurs de licence en droit¹²⁵.

Le concours prévu par le législateur pour départager les candidats n'a jamais été organisé¹²⁶. Ailleurs comme au Rwanda, les magistrats sont recrutés sur base d'une procédure transparente. Les postes sont déclarés vacants par le président de la Cour Suprême et Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, une présélection sur base des critères préétablis et annoncés est faite, des tests écrits et oraux sont organisés par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le recrutement et la nomination des juges sont du ressort du Conseil Supérieur de la Magistrature. Le Ministre de la Justice ou toute autre autorité du pouvoir exécutif n'interfère pas dans la procédure de recrutement.

D'aucuns vous diront que dès lors que les candidats ne se bousculaient pas, le concours n'était pas nécessaire. Aujourd'hui, on avance que les recrutements ont toujours été faits sur titre et que c'est régulier. D'autres reviennent sur les équilibres à réaliser. Quel que soit l'argument, la procédure de sélection des candidats reste opaque. La sélection se fait discrétionnairement par le Ministre de la Justice en dehors de tout critère objectif de mérite. Tous les destinataires de l'enquête qui a été organisée

¹²⁵ Art. 6, Statut des magistrats.

¹²⁶ Art. 8, Statut des magistrats.

sont unanimes pour affirmer que le titre ne prouve pas le mérite, même si le titre reste un critère objectif.

Le résultat de cette situation est que des candidats aux compétences douteuses vont entrer dans la Magistrature et la qualité de la Justice s'en trouvera altérée.

ii) La nomination

Après le recrutement intervient la nomination à l'issue d'un stage concluant de deux ans. La nomination des nouveaux magistrats incombe au pouvoir exécutif, le Conseil Supérieur de la Magistrature n'intervenant que pour donner un avis consultatif. Aux termes de l'article 10 du Statut des magistrats, « *le magistrat de carrière est nommé à titre définitif par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature* ».

La procédure est la même pour la nomination aux fonctions hiérarchiques¹²⁷. Cette précaution a été prise pour avoir la possibilité de propulser au sommet de la hiérarchie judiciaire les hommes de confiance de la majorité dirigeante.

iii) L'affectation

Une fois nommés, les magistrats sont affectés par le ministre de la Justice à un poste correspondant au moins à leur grade de recrutement¹²⁸. Pourquoi cette affectation n'a-t-elle pas été confiée aux chefs des juridictions ou des Parquets ? Ils connaissent autant que le Ministre, les besoins de leurs

¹²⁷ Art. 11, Statut des magistrats.

¹²⁸ Art. 11, al.1, Statut des magistrats.

services. Nous pensons que c'est pour permettre au Ministre de la Justice de pouvoir plus tard déplacer comme il l'entend selon les affaires à juger, les magistrats du siège.

iv) Le serment d'allégeance

Avant d'entrer en fonction, le magistrat doit prêter solennellement le serment selon la formule suivante : « *Je jure obéissance aux lois et fidélité aux institutions de la République*¹²⁹ ».

Cette formule du Statut des magistrats sonne comme un serment d'allégeance à l'Exécutif qui est l'un des trois pouvoirs établis. C'est à peine si on n'est pas revenu à la formule de l'article 16 du Décret-loi n°1/23 du 1^{er} avril 1970 portant statut des magistrats : « Je jure fidélité au Président de la République et obéissance aux lois du Burundi ».

v) L'emprise du pouvoir exécutif sur le Ministère Public

Aux termes de l'article 32 du Statut des magistrats, « les magistrats du Parquet sont placés ... sous la haute autorité du Ministre de la Justice. Ce dernier peut enjoindre au Procureur Général ou au Procureur de la République d'instruire... ».

On voit que le lien de dépendance qui relie le Procureur Général au Ministre de la Justice est étroit. Notamment, il peut prescrire des poursuites. On retrouve cette main mise de l'exécutif sur le Ministère Public au Rwanda, en effet, l'article 162 de la Constitution de la République du Rwanda dispose que « *Le Parquet Général de la République est placé sous l'autorité du*

¹²⁹ Art.12, Statut des magistrats.

Ministre ayant la Justice dans ses attributions. En matière de poursuite d'infraction, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions définit la politique générale et peut, dans l'intérêt général du service, donner des injonctions écrites de poursuite ou de non poursuite au Procureur Général de la République. Il peut également en cas d'urgence et dans l'intérêt général, donner des injonctions écrites à tout procureur lui obligeant de mener ou de ne pas mener une action publique et en réserver copie au Procureur Général de la République ».

vi) La subordination des magistrats des Parquets à l'égard de leurs chefs

L'article 32 dispose que les magistrats des Parquets sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques. Ainsi, les Procureurs Généraux près les Cours d'Appel exercent leur contrôle sur les membres du Parquet près la Cour d'Appel et sur le Procureur de la République. Ce dernier a autorité sur les membres des Parquets de la République.

La conséquence de cette subordination hiérarchique est que tout membre du Ministère Public doit tenir informé son supérieur et qu'il est soumis aux directives, voire aux ordres de ce supérieur. La hiérarchie remonte jusqu'au Ministre de la Justice. Le contrôle hiérarchique en soi n'est pas mauvais. C'est même le propre de toute administration ayant atteint une certaine envergure. Ce qui est critiquable, ce sont les entraves qui sont mises à l'exercice de l'action publique.

vii) Une mainmise du Ministre de la Justice sur le déroulement de la carrière du magistrat

L'avancement de grade est subordonné à la notation. La notation est confiée soit au directeur général de la Justice pour les magistrats des tribunaux de résidence, soit au ministre de la Justice pour les magistrats des tribunaux supérieurs, soit au 1^{er} degré, soit au deuxième degré. L'avancement est décidé par le Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les deux moments de la carrière des magistrats dépendent de l'exécutif.

Le magistrat qui voudra avancer se gardera de prendre des positions contraires à celles du ministre qui récompensera ou punira selon ses propres critères.

viii) Une situation matérielle peu motivante

❖ Le traitement et avantages accessoires

Par application de la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant Statut des magistrats, la situation salariale du magistrat a été relevée. Mais par rapport à l'idée que l'on se fait de la magistrature, qui doit être parée des vertus de dignité, de probité, d'impartialité, la rémunération devrait être comparable à celle des autres pouvoirs constitués. Ce n'est pas le cas. Le magistrat hors catégorie a une base de 409.624 FBU alors que le ministre qui ne paye aucun impôt a un net de 1.800.900 FBU¹³⁰. Les députés et sénateurs touchaient pour la législature 2005-2010 : 1.196.125 FBU net d'impôt¹³¹.

¹³⁰ Décret n°100/27 du 17 février 2010 portant mesures d'application de la loi n°1/30 du 31 décembre 2009

Au Rwanda, un magistrat de la Cour Suprême touche 850 000 Francs rwandais. Il a une Jeep Prado pour le déplacement et 480 000 francs rwandais pour l'entretien du véhicule¹³². Certains pays membres de la Communauté Est Africaine en l'occurrence l'Ouganda et le Kenya ont récemment revu à la hausse les salaires des magistrats comme un instrument de lutte contre la corruption. L'Ouganda a décidé en 2006 une augmentation des salaires de magistrats à hauteur de 78%.

Les autres avantages, calculés en pourcentage du salaire de base ou fixés forfaitairement sont aussi dérisoires. Les allocations familiales sont fixées à 1.000FBU. Les indemnités de logement sont fixées à 50% du traitement d'activité. Si déjà le traitement d'activité est insuffisant, l'indemnité sera proportionnelle à cette base.

❖ Le transport des magistrats

Excepté certains chefs de service, les magistrats se déplacent à pied ou utilisent les moyens de transport en commun. Cela peut les exposer à des agressions physiques voire des enlèvements¹³³. L'organisation du transport pour les magistrats est une mesure de sécurité qui n'est pas superflue pour un corps qui n'est pas toujours populaire.

portant fixation du régime des indemnités et avantages du Président de la République, des Vices Présidents de la République et des membres du Gouvernement ainsi que leur régime d'incompatibilité.

¹³¹ Loi de finances 2011.

¹³² Source rapport d'une mission effectué par les magistrats de la Cour Suprême et du Parquet Général au

Rwanda en avril 2011

¹³³ Résultat de l'enquête.

❖ **Le logement des magistrats**

Les magistrats n'ont pas de moyens de se procurer un logement décent¹³⁴. Nous laissons de côté les difficultés d'accès au premier logement pour montrer qu'avec l'indemnité de logement octroyé, le magistrat aura les pires difficultés pour se loger. L'indemnité de logement accordé au magistrat du grade 14 (Juge du Tribunal de Résidence) est de 16.698 francs burundais, celle du magistrat du grade 10 (Juge du Tribunal de Grande Instance ou substitut du Procureur de la République) est de 31.309 francs burundais, celle du magistrat du grade 7 (conseiller à la Cour d'Appel et substitut général de la Cour d'Appel) est de 55.396 francs burundais alors que le loyer minimum est de 150.000 francs burundais.

❖ **Les préséances**

Le pouvoir judiciaire devrait occuper le rang suivant celui du pouvoir législatif. Cet ordre n'est pas respecté et le corps des magistrats est même oublié. Il est souvent cité après les corps de défense et de sécurité, les confessions religieuses¹³⁵.

❖ **La carte professionnelle**

Elle tient lieu de carte d'identité et facilite la libre circulation du magistrat en tout lieu et en toute circonstance. Cela est de nature à rehausser le prestige du magistrat. En fait cependant, les magistrats regrettent que la plupart des policiers ne soient pas informés de l'importance de cette carte.

¹³⁴ Résultat de l'enquête.

¹³⁵ Résultat de l'enquête.

- **La loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.**

i) Une tradition du droit romano-germanique : la domination du Conseil Supérieur par l'exécutif

Si le législateur affirme que le Conseil Supérieur est garant de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exécution de leur fonction¹³⁶, il ne lui accorde pas les moyens juridiques de remplir cette mission.

❖ **Un pouvoir simplement consultatif**

Dans presque toutes les étapes de la carrière des magistrats, l'intervention du C.S.M. se matérialise par un avis sans aucune force juridique.

❖ **Un organe subordonné à l'exécutif**

L'article 21 de la loi organique sur le C.S.M. dispose que les membres du Conseil émettent leur avis et votent en toute indépendance. Cependant, le fait que les membres du C.S.M. soient nommés par Décret leur enlève toute indépendance¹³⁷.

❖ **Le fonctionnement du C.S.M. : une domination de l'Exécutif**

• **La présidence du Conseil**

Elle est assurée par le Président de la République. Le Ministre de la Justice assure le Vice-présidence¹³⁸.

¹³⁶ Art.2, Loi n°1/007 du 30 juin 2003.

¹³⁷ Art.9, Loi n°1/007 du 30 juin 2003.

¹³⁸ Art. 15, al.1, Loi organique sur le C.S.M.

• Une composition déséquilibrée au profit de l'Exécutif

Parmi les 17 membres du Conseil, sept seulement sont des magistrats élus par leurs pairs ; les dix autres membres dépendent directement de l'Exécutif. Les huit autres sont nommés par le Président de la République¹³⁹.

• Le mode de délibération

L'article 15, al.2 de la loi organique sur le C.S.M. dispose que le Conseil ne délibère valablement que si outre le Président ou son Vice-président au moins huit membres sont présents. Le chiffre « huit » n'a pas été choisi au hasard, il correspond aux membres dont le vote est automatiquement acquis à l'Exécutif.

Ainsi, aucune décision contraire aux vues de l'Exécutif ne pourra passer, d'autant plus que l'absence des membres représentant les magistrats ne bloque pas les délibérations. L'article 17, al.2 prévoit la tenue des réunions quel que soit le nombre de membres.

Dans les pays de la common law la magistrature est gérée généralement par un organe indépendant du pouvoir exécutif et qui ignore la participation de ce dernier dans sa composition.

ii) Le système de la common law

Dans les pays de la common law, la magistrature est dominée par le « Judicial Service Commission¹⁴⁰», qui est une structure indépendante composée par les responsables des juridictions, le Parquet Général de la République, les membres issus des Barreaux et élus par leurs pairs et des

¹³⁹ Art. 7, Loi organique sur le C.S.M.

¹⁴⁰ Voir - Art.114 de la Constitution de la République Unie de Tanzanie
 - Art.146 et 147 de la Constitution de l'Ouganda
 - Art.171 et 172 de la Constitution du Kenya

personnes connues pour leur moralité et désignées par le Président de la République avec la consultation du Public Service Commission.

- La loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code pénal

i) La libération conditionnelle

Une décision prise par une juridiction peut être annulée par un membre du Gouvernement par voie de libération conditionnelle. La libération conditionnelle est ordonnée par le ministre ayant la Justice dans ses attributions après avis du Ministère Public et du Directeur de prison¹⁴¹. L'intervention du Ministre de la Justice par voie de libération conditionnelle limite l'indépendance de la magistrature. La mesure de libération conditionnelle n'a rien de choquant si les condamnés remplissent les conditions requises pour en bénéficier. Il en serait autrement si la libération intervenait en faveur des personnes condamnées pour détournement de deniers publics par exemple.

ii) Le droit de grâce

Le droit de grâce permet au Président de la République de contredire si on peut utiliser le terme, une décision de justice. Il est prévu aux articles 161 à 170 du Code pénal. Le coupable définitivement condamné par les tribunaux, se trouve soustrait en tout ou en partie à l'application de la sanction prononcée à sa charge. Le droit de grâce est une autre limitation apportée à l'indépendance de la magistrature vis-à-vis de l'Exécutif. La grâce constitue un acte de clémence par lequel le Chef de l'Etat accorde à un condamné

¹⁴¹ Art.131, al.1, Code pénal.

une remise totale ou partielle de sa peine. Par ce pouvoir, le Président de la République peut ainsi remettre en cause les décisions du juge répressif.

iii) L'amnistie

L'amnistie permet au pouvoir législatif d'interdire l'exercice ou la continuation des poursuites pénales et efface les condamnations prononcées. Elle est organisée par les articles 171 à 176 du Code pénal. Signalons tout de même que l'interprétation des lois d'amnistie appartient à l'autorité judiciaire et plus spécialement à la juridiction qui a prononcé la condamnation¹⁴². Mais l'exécution des lois d'amnistie est confiée à une Commission mise en place par le Ministre de la Justice¹⁴³.

Vis-à-vis du pouvoir législative, l'indépendance de magistrats n'est pas totale. Les poursuites pénales et les condamnations prononcées peuvent se heurter aux lois d'amnistie

iv) La grâce amnistiante

Elle est organisée par les articles 177 à 179 du Code pénal. La grâce amnistiante efface ou réduit les condamnations pénales. La grâce amnistiante modifie en quelque sorte les décisions juridictionnelles.

- **La loi n°1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du Code de procédure pénale**

En principe, le Ministre Public est représenté auprès de chaque juridiction répressive. Exceptionnellement et aux termes de l'article 23, al.2 du Code

¹⁴² Art. 175, Code pénal.

¹⁴³ Art. 176, Code pénal

de procédure pénale, les Juges des tribunaux de Résidence remplissent eux-mêmes auprès de leur juridiction les devoirs du Ministère Public sous la surveillance du Procureur de la République.

- **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 dispose que « *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 en cause* ».

Il résulte de ces dispositions que l'administration a la compétence de censurer les décisions juridictionnelles tandis que le Conseil Supérieur de la Magistrature, reçoit la compétence pour donner des ordres à la Cour Suprême. Cette dernière reçoit l'ordre de réviser, c'est-à-dire de réformer. On voit bien que le Conseil Supérieur de la Magistrature devient l'instrument du pouvoir exécutif dans l'assujettissement du pouvoir judiciaire.

- **La loi n°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour Suprême**

Aux termes de l'article 160 de la loi régissant la Cour Suprême, « *la requête en révision est adressée au Ministre ayant la Justice dans ses attributions. Si le Ministre estime que la requête est recevable, il donne un ordre exprès au Procureur Général de la République qui en saisit la Cour. Cette dernière statue sur le fond* ».

Les dispositions de cet article remettent en cause le principe de la séparation des pouvoirs posé par la Constitution de la République du Burundi. La recevabilité d'une requête est appréciée par le Ministre de la Justice. La Cour Suprême se retrouve ainsi dessaisie d'une partie des prérogatives des juridictions. En principe, dans un procès, le fond comme la forme relève de la compétence du pouvoir judiciaire, qui ne doit aucunement être lié par l'appréciation d'une autorité étrangère au pouvoir judiciaire, fût-ce celle du Ministre de la Justice. Ce qui est mis en cause ici ce n'est pas le principe de la révision, c'est la procédure suivie.

2.3.2. Les manifestations extra –légales ou teintées de légalité de la violation du principe de l'indépendance

L'observation de la réalité quotidienne est riche en ce domaine. Si le principe de l'indépendance de la magistrature n'est pas remis en cause dans son existence même, il existe de nombreuses violations du principe non sanctionnées parce que les victimes sont impuissantes à se faire rendre justice soit que les mécanismes de protection n'existent pas ou ne fonctionnent pas, soit qu'ils sont faussés par des interventions du pouvoir.

2.3.2.1. Le dénigrement de la magistrature

Au mois de février 1994, au cours d'une réunion que le Ministre de la Justice tenait avec les magistrats, il les a traités de médiocres toujours cotés « Très bon » et évoluant dans une société médiocrisante. Ces propos traduisent pratiquement des relations de tension entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.

Deux ans plus tard, le Président de la République lui-même n'avait pas hésité de parler d'«intahe icira inkonda », littéralement, « une justice qui bave ». Ce n'était pas un compliment.

2.3.2.2. La révocation des magistrats ayant conservé les traditions d'indépendance

+Trois cas sont intéressants.

a) L'affaire NTUNGUMBURANYE et consorts

En 1971, dans la célèbre affaire NTUNGUMBURANYE et consorts, le Procureur Général de la République a été blâmé pour son réquisitoire faible. En vertu du vieux principe de la liberté de la parole, le Procureur Général n'avait pas requis, contrairement à la volonté du pouvoir exécutif, la peine de mort contre les prévenus. Il a été brutalement démis de ses fonctions après cette courageuse attitude.

b) L'affaire NYABOYA et consorts

En août 1988, le Président de la Cour Suprême et deux Conseillers ont été révoqués pour avoir rendu un arrêt d'acquiescement en faveur d'un ancien membre du gouvernement renversé en septembre 1987. Dans la misère totale, le jeune Président s'en ira mourir de faim dans son village natal, oublié par tout le monde.

c) La crise constitutionnelle de janvier 1994

Le 25 janvier 1994, cinq membres de la Cour Constitutionnelle ont été révoqués. La décision de révocation a été le résultat d'intenses pressions de l'Exécutif sur la Cour Constitutionnelle pour l'amener à rendre un arrêt dont il définissait lui-même l'orientation. A cette époque, la magistrature subissait

de graves pressions, mais elle savait rester insensible aux volontés du pouvoir.

2.3.2.3. Les mutations aux allures de disgrâce

Des magistrats ont été mutés pour avoir pris une décision que ne désiraient pas les autorités exécutives. Ainsi, entre décembre 2009 et juin 2010, soit en l'espace de sept mois, un magistrat a été muté trois fois de Kayanza à Muinga en passant par Kirundo et Bubanza.

2.3.2.4. L'opposition à l'exécution des jugements

Ici aussi les cas sont nombreux. On en citera seulement trois.

a) L'affaire Dame A.M.K.

Le Cabinet du 2^{ème} Vice-président de la République a demandé au Ministre de la Justice et Garde des Sceaux et au Ministre de la Sécurité Publique d'instruire leurs services pour procéder à l'arrestation immédiate de Madame A.M.K. qui venait d'être acquittée par le Tribunal de Grande Instance de Bujumbura¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Voir lettre N/Réf. : 12/VP/1993/2010 du 12/10/2010 adressée à Madame le Ministre de la Justice et Garde des

Sceaux et au Ministre de la Sécurité Publique par le Chef de Cabinet du 2^{ème} Vice-Président de la République.

b) L'affaire des assassinats de Muyinga

Le principal prévenu, le colonel Vital BANGIRINAMA a été soustrait des poursuites par les plus hautes autorités du pays. Il a été condamné par contumace mais l'exécution ne sera pas pour demain.

c) Le problème des tribunaux de résidence

Les tribunaux de résidence sont une cible particulièrement facile pour l'immixtion du pouvoir exécutif. Les modalités d'immixtion sont diverses. L'administrateur communal ou l'autorité de Police impose une décision différente de la décision juridictionnelle. L'administration s'oppose à l'exécution du jugement ou procède elle-même à une exécution contraire au jugement¹⁴⁵. Les gouverneurs de province ne s'empêchent pas d'intimider les juges présidents des tribunaux de résidence, allant jusqu'à leur empêcher d'exécuter des jugements¹⁴⁶.

2.3.2.5. Les menaces et l'exil

Un magistrat du Tribunal de Grande Instance en mairie de Bujumbura avait reçu tellement de menaces, qu'il décida de prendre le chemin de l'exil. Il venait à peine de commencer la carrière.

2.3.2.6. Un excès de zèle frisant la servilité à l'égard de l'Exécutif

Un président d'une juridiction s'est senti obligé de demander au Ministre de la Justice l'autorisation de procéder aux devoirs de sa charge. Dans la lettre

¹⁴⁵ Résultat de l'enquête à Bururi.

¹⁴⁶ Résultat de l'enquête à Gitega.

que ce juge a adressée au Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, on lit ce qui suit : « *Par la présente, je voudrais (...) vous demander d'autoriser la réouverture des débats afin que le tribunal puisse se prononcer sur la question d'irrégularité de la détention du prévenu J.C-K.*¹⁴⁷ ».

Il est regrettable que ce magistrat ait cru devoir demander l'autorisation du Ministre de la Justice sur des devoirs de sa charge. Aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige le Président d'une juridiction à demander au Ministre de la Justice l'autorisation de rouvrir les débats. S'il l'a fait, c'est par souci de plaire l'autorité hiérarchique et probablement de négocier un avancement.

2.3.2.7. La dépendance financière et matérielle

a) Dépendance financière

Le Ministère de la Justice reçoit un budget global insuffisant par rapport aux besoins. Pour les exercices 2009, 2010 et 2011, le Ministère de la Justice a reçu respectivement 15.054.448.503 FBU (2009) sur 826.141.240.165FBU, 16.783.791.868 sur 863.059.645.685FBU (2010), et 15.983.655.594 sur 1.026.173.387.730 FBU (2011). Soit 1,82 %, 1,94% et 1,56% (voir tableau n°1).

¹⁴⁷ Voir lettre n°552/021/358/2010 du 9 août 2010 adressée par le Président du Tribunal de Grande Instance en
Mairie de Bujumbura au Ministre de la Justice et Garde des Sceaux.

Tableau n°1 : Evolution du budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux sur les trois derniers exercices.

Années	Budget de l'Etat	Budget du Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	Pourcentage
2009	826.141.240.165	15.054.448.503	1,82
2010	863.059.645.685	16.783.791.868	1,94
2011	1.026.173.387.730	15.983.655.594	1,56

Sources : Lois de finances 2009, 2010, 2011

Sur ces budgets, aucune juridiction à l'exception de la Cour Suprême et, dans une moindre mesure, la Cour Constitutionnelle, n'est dotée de son budget propre. Par contre l'article 14 al 2 et 3 de la Constitution de la République du Rwanda dispose que : « *Le pouvoir judiciaire est indépendant et séparé du pouvoir législatif. Il jouit de l'autonomie administrative et financière* ».

b) La dépendance matérielle

Les juridictions sont dans l'obligation de venir s'approvisionner, auprès du Ministère de la Justice, que ce soit en consommables ou même pour remplacer une serrure en panne. Dans ces conditions, comment parler d'indépendance vis-à-vis de celui qui décide du nombre de rames de papier que vous utilisez, du genre de mobilier à mettre à votre disposition, de vous accorder ou non une ligne téléphonique ¹⁴⁸ ?

¹⁴⁸ A. NKENGURUTSE, L'indépendance du pouvoir judiciaire au Burundi, une réalité ou un leurre ? Inédit,

Bujumbura, décembre 2007, p.7.

La situation est plus grave encore pour les tribunaux de résidence, l'Administration pouvant retirer à tout moment ses subsides. L'occupation, pour certains tribunaux de locaux communaux pose également un problème.

2.3.2.8. La corruption

Le phénomène de corruption s'inscrit dans un contexte général. Au Burundi, l'ensemble de l'appareil judiciaire et des administrations publiques est confronté aux problèmes de corruption. Dans les tribunaux de résidence on parle même de corruption nécessaire sous forme de « frais de taxis ». En dehors de toute réglementation, les tribunaux demandent aux justiciables de payer le déplacement du siège pour effectuer des constats ou exécuter des jugements.

Pour le reste, la réalité parle d'elle-même. Lorsqu'un juge perçoit un salaire net d'à peine 120.000 FBU, que le greffier n'en touche que la moitié, le phénomène de corruption risque de se généraliser. Mais ce fléau qui semble se banaliser pèsera toujours sur l'indépendance de la magistrature.

2.3.2.9. L'asservissement initial par le recrutement et la nomination

Les conditions de recrutement et de nomination des magistrats ne sont pas de nature à garantir leur indépendance. Les critères de recrutement demeurent arbitraires dans la pratique. Alors que les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent l'être sur base de critères objectifs précis tenant notamment compte de l'intégrité, de la compétence et qu'elles doivent justifier d'une formation et de qualifications

juridiques suffisantes¹⁴⁹, on ne peut jamais savoir quand on recrute et les critères de sélection. C'est dire que la sélection se fait de façon opaque¹⁵⁰. Et alors que la loi prévoit un concours pour départager les candidats¹⁵¹, les juges ne sont pas recrutés sur concours, et le Ministre de la justice procède à des nominations sans même consulter le Conseil supérieur de la magistrature¹⁵².

Or, il est incontestable qu'un système opaque de nomination des juges « peut affecter l'indépendance du juge qui aura une « dette de reconnaissance » envers celui qui l'a fait nommer, ou qui pourra être enclin à rendre des décisions qui plaisent à celui qui détient le pouvoir de décider d'une promotion »¹⁵³. Le pouvoir exécutif peut aussi chercher à nommer des personnes qu'il pourra contrôler sans gêne et manipuler facilement.

2.3.2.10. La science des magistrats : une limite à l'indépendance de la magistrature

Au sein de la magistrature burundaise évoluent des magistrats aussi bien diplômés (niveau licence et candidature en droit, humanités techniques juridiques) que non diplômés (cycle inférieur, primaire) (cfr tableau n°2).

¹⁴⁹ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée Générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, §10.

¹⁵⁰ Programme d'appui à la Bonne Gouvernance « GUTWARA NEZA », Etudes organisationnelles des directions du Ministère de la Justice, août 2008, p.17.

¹⁵¹ Art. 8 loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats, B.O.B., n°2/2000.

¹⁵² ONU-SG, Sixième rapport du Secrétaire Général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, (S/2009/611), 30 novembre 2009, ONU-SG, Septième rapport du Secrétaire Général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi du 30 novembre 2010 (S/2010/608), p.9, §44.

¹⁵³ Avocats Sans Frontières, Le crime de génocide et les crimes contre l'humanité devant les juridictions ordinaires du Rwanda, Vade mecum, Kigali et Bruxelles, 2004, p.24.

Tableau n°2 : Niveau de formation des magistrats burundais

Corps professionnel	Niveau de formation	Total
Magistrature assise	Primaire	58
	Cycle inférieur	27
	Humanités Techniques	509
	Humanités générales	225
	Candidatures	70
	Licence	361
Sous-total		1250
Magistrature débout	Humanités générales	1
	Licence	245
Sous-total		246
Total		1496

Source : Données disponibles à la Direction de l'organisation judiciaire.

Tableau n°3 : Niveau de formation des magistrats par juridiction

Juridiction	Niveau de formation						
	Primaire	Cycle inférieur	Humanités techniques	Humanités générales	Candidature	Licencié	Total
T. Résidence	53	24	446	169	51	27	787
T. G.I	4	2	43	56	15	224	344
T. du Commerce	-	-	-	-	3	13	16
T du Travail	-	-	-	-	-	22	22
Cour d'Appel	-	-	-	-	-	43	43
Cour Administrative	1	1	1	-	1	15	20
Cour Suprême	-	-	-	-	1	17	18

Source : Données disponibles à la direction de l'organisation judiciaire, les listes de février 2011

Quelques remarques

La majorité des magistrats ayant le niveau de formation primaire, du cycle inférieur, des humanités générales et techniques se rencontre dans les juridictions inférieures.

La Cour Suprême est la plus haute juridiction qui assure le contrôle de la bonne application de la loi avec une compétence de cassation et de révision des jugements et arrêts rendus par toutes les juridictions. S'il est vrai qu'on y rencontre des magistrats bien diplômés (17 Licenciés et 1 candidat), il faut cependant regretter le fait qu'on y trouve des magistrats sans expérience professionnelle conséquente à la responsabilité qui leur revient. Un magistrat de cette cour, nous a confié qu'il y a actuellement 2 magistrats ayant une expérience professionnelle inférieure à 2 ans et 3 magistrats ayant une expérience professionnelle inférieure à 5 ans ; la promotion se faisant suivant des critères non objectifs.

2.3.2.11. Une rivalité paradoxale entre le Ministère Public et la Police

L'article 38 al.2 du Code de procédure pénale dispose que « *Les Officiers et Agents de Police Judiciaire du ressort de Tribunal de Grande Instance sont placés sous la surveillance du Procureur de la République* ». Cependant, les Officiers de Police ne s'empêchent pas de paralyser l'exécution d'une décision d'un Officier du Ministère Public. Cela peut s'expliquer puisque la Police est commandée au Ministère de la Sécurité Publique et de ce fait échappe à l'hierarchie du Ministère Public. La même observation peut être faite à l'endroit des gouverneurs de Province qui, sous le couvert de « Inyabune », quadrilogie administration-force de sécurité-population-justice, s'arrogent le droit d'exiger l'état d'avancement des poursuites pénales pour certains dossiers.

2.3.2.12. Un contrôle de constitutionnalité insuffisant

Selon les propres termes de l'article 228 al.2 de la Constitution de la République du Burundi, les lois organiques sont soumises obligatoirement au contrôle de constitutionnalité.

La loi n° 1/01 du 19 janvier 2006 portant modification d'une disposition de la loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature a été déclaré conforme à la constitution par l'arrêt n° RCCB 162 du 17 janvier 2006.

L'article 7 qui a été modifié concerne la composition du Conseil Supérieur de la magistrature. Cet article consacré déjà la domination du Conseil Supérieur de la Magistrature par l'Exécutif, mais on pouvait noter la représentation des magistrats par trois juges de la Cours Suprême et deux magistrats du Parquet Général. Aujourd'hui, en vertu de l'article 1 de cette loi, le Ministre de la Justice aura loisir de proposer trois juges des juridictions supérieures et deux magistrats relevant du Ministère Public. Cela veut dire que même un magistrat stagiaire qui n'embête pas peut y entrer.

Cette loi qui porte visiblement atteinte à l'indépendance de la magistrature aurait du être censurée par le juge constitutionnel s'il était lui-même indépendant.

2.3.2.13. Le retard de la loi organique sur la Haute Cour de Justice

L'article 236 de la Constitution de la République du Burundi dispose que « les règles d'organisation et de fonctionnement de la Haute Cour de Justice ainsi que la procédure applicable devant elle sont fixés par une loi organique. Depuis la promulgation de la Constitution le 18 mars 2005, cette loi n'a pas encore vu le jour. Interrogée par les media à propos de ce retard, la Ministre de la Justice a répondu que cette cour viendrait déstabiliser les institutions de la République.

Puisque la Haute Cour de Justice est compétente « pour juger le Président de la République pour haute trahison, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat et les Vice-présidents de la République pour crimes et délits commis au cours de leurs mandats¹⁵⁴ », on peut parier sur les chances de voir son fonctionnement organisé. Il n'y aura ni projet de loi (émanant du Gouvernement), ni proposition de loi (émanant du Parlement) puisque ces institutions se sentent menacées.

Conclusion partielle

L'indépendance de la magistrature n'était pas inconnue à l'époque précoloniale au Burundi. Dans la justice traditionnelle, la justice était rendue par des « Bashingantahe » indépendants. L'indépendance des Bashingantahe comme celle du juge anglais était réelle parce que

¹⁵⁴ Art.234 al.1, Constitution de la République du Burundi

l'investiture était le gouvernement des mérites connus. Ils n'avaient pas à craindre pour leur carrière.

A l'époque coloniale, l'administration coloniale s'est arrogée le droit de contrôler les jugements rendus et de réformer les sentences qui violaient la coutume. Malgré quelques prévisions textuelles qui peuvent faire croire à l'existence de l'indépendance de la magistrature, la période postcoloniale a été marquée par l'emprise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire. On peut le constater à travers les différentes constitutions des différents régimes dictatoriaux. On pensait que la situation allait évoluer avec l'avènement de l'ère démocratique, mais tel n'a pas été le cas.

Conformément aux instruments internationaux, les textes fondamentaux et les autres lois de la République ont consacré le principe de l'indépendance de la magistrature. En même temps qu'ils reconnaissaient ce principe, le constituant et le législateur ont posé des dispositions le vidant de son essence et consacrant l'emprise de l'exécutif sur le judiciaire.

Dans la pratique, on ne pourrait pas faire l'inventaire de toutes les atteintes portées au principe de l'indépendance de la magistrature. Pour essayer de conquérir et consolider leur indépendance, les magistrats se sont organisés au sein d'un syndicat ; le SYMABU.

Chapitre 3 : Propositions de stratégies pour une indépendance effective de la magistrature

Comment rendre effectif un principe toujours proclamé officiellement, affirmé, mais tourné par les textes eux-mêmes et par la pratique ?

La première réponse viendra de la révision des textes et elle sera apportée par le Constituant et par le législateur. L'administration de la Justice jouera également un rôle important dans la consolidation de l'indépendance de la magistrature. Les magistrats eux-mêmes sont appelés à conquérir et à consolider leur indépendance. Ils y seront aidés par d'autres partenaires tels que les media et la société civile, les établissements d'enseignement supérieur

3.1. La révision des textes

3.1.1. Les dispositions constitutionnelles

3.1.1.1. L'intervention du pouvoir législatif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire doit être limitée.

Alors qu'il consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'article 209, al.1, le Constituant a réservé 6 articles à l'intervention du Sénat dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Les articles 111, 187, 214, 215, 222 et 226 qui subordonnent toute nomination aux fonctions judiciaires à l'approbation du Sénat sont à repenser. L'article 209 al.3 de la Constitution de la République du Burundi fait jouer au Conseil Supérieur de la Magistrature un rôle de second plan dans la garantie de l'indépendance de

la Magistrature alors qu'il devrait être le premier garant de cette indépendance.

3.1.1.2 Le monopole de nomination des magistrats par l'exécutif

A l'article 214, le constituant confère le monopole de nomination des magistrats au Président de la République et au Ministre de la Justice. Le Conseil Supérieur de la Magistrature ne donne qu'un avis simplement consultatif.

3.1.1.3. Le déséquilibre du Conseil Supérieur de la Magistrature doit être atténué

L'article 217 qui consacre une composition déséquilibrée du Conseil Supérieur de la Magistrature est à revoir. D'abord, il faut généraliser le mode de désignation par les élections ; ensuite, il faut réduire le nombre de représentants de l'Exécutif ; enfin, il faut privilégier la neutralité.

Le modèle rwandais est séduisant sous ce rapport. Le Conseil Supérieur de la Magistrature au Rwanda est composé par les membres suivants :

- Le Président de la Cour Suprême, Président de droit ;
- Le Vice-Président de la Cour Suprême ;
- Un juge de la Cour Suprême élu par ses pairs ;
- Le Président de la Haute Cour de la République ;
- Un juge par ressort du Tribunal de Province et de la Ville de Kigali élu par ses pairs ;

- Un juge du Tribunal de District et Ville dans chaque ressort du Tribunal de Province et du Tribunal de la Ville de Kigali élu par ses pairs ;
- Deux doyens des Facultés de Droit des Universités agréées élus par leurs pairs ;
- Le Président de la Commission Nationale des Droits de la Personne ;
- L'Ombudsman¹⁵⁵.

3.1.1.4. La mainmise de l'Exécutif sur le Conseil Supérieur de la Magistrature limitée

Les articles 218 et 219 consacrent l'emprise de l'Exécutif sur le Conseil Supérieur de la Magistrature. Non seulement le Président de la République nomme les membres du Conseil, mais aussi il est président du Conseil et le Ministre de la Justice et Garde des Sceaux est Vice-Président. C'est une situation à revoir. Les pistes sont tracées dans les propositions ci-après. Les propositions sont faites sous forme de tableau comportant trois colonnes :

- à gauche l'article critiqué ;
- au milieu la modification proposée ;
- à droite les observations.

¹⁵⁵ Voir l'Art.158 de la Constitution de la République du Rwanda

Tableau n°4 : Propositions des articles de la Constitution à modifier

Référence	Modification proposée	Observations
<p>- Article 111 : Le Président de la République nomme aux emplois supérieurs, civils et militaires. Une loi organique détermine les catégories d'emplois visés à l'alinéa précédent.</p> <p>Les nominations aux hautes fonctions civiles, militaires et judiciaires telles que précisées à l'article 187-9 de la présente constitution ne deviennent effectives que s'elles sont approuvées par le Sénat.</p>	<p>Reprendre tout l'article moins (judiciaires)</p>	<p>Le pouvoir exécutif ne doit pas interférer dans la nomination des magistrats</p>
<p>Article 187 : Le Sénat est doté des compétences suivantes :</p> <p>9) approuver les nominations uniquement aux fonctions suivantes :</p> <p>a) Les chefs des corps de défense et de sécurité ;</p> <p>b) Les gouverneurs de provinces ;</p> <p>c) Les ambassadeurs ;</p> <p>d) L'ombudsman ;</p> <p>e) Les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature ;</p> <p>f) les membres de la Cour Suprême ;</p> <p>g) Les membres de la Cour Constitutionnelle ;</p> <p>h) Le Procureur Général de la République et les magistrats du Parquet Général de la République ;</p> <p>i) Le Président de la Cour d'Appel et le Président de la Cour Administrative ;</p>	<p>Le Sénat est doté des compétences suivantes :</p> <p>9) Approuver les nominations uniquement aux fonctions suivantes :</p> <p>a) Ces chefs des corps de défenses et de sécurité</p> <p>b) les gouverneurs de province ;</p> <p>c) Les ambassadeurs;</p> <p>d) L'ombudsman</p>	<p>Les propositions de nomination émanent du Conseil Supérieur de la Magistrature</p>

<p>j) Le Procureur Général près la Cour d'Appel ; k) Les Présidents des Tribunaux de Grande Instance, du Tribunal de Commerce et du Tribunal de Travail ; l) Les procureurs de la République ; m) Les membres de la Commission électorale nationale indépendante.</p>		
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

<p>Article 209 : La pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir exécutif</p> <p>Dans l'article de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi</p> <p>La Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la Magistrature. Il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la magistrature</p>	<p>Reprendre l'al.1 et 2 Ajouter : - Le Conseil Supérieur de la Magistrature est garant de l'indépendance de la Magistrature</p>	<p>Le Chef de l'Exécutif n'est pas bien placé pour veiller à l'indépendance de la Magistrature</p>
<p>Article 214 : Dans leur carrière, les magistrats sont nommés par Décret du Président de la République sur proposition du Ministre ayant la justice dans ses attributions, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ceux des tribunaux de résidence sont nommés par ordonnance du Ministère ayant la justice dans ses attributions suivantes la même procédure</p>	<p>Dans leur carrière, les magistrats sont nommés pour décret du Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature</p>	<p>Même ceux des Tribunaux de Résidence. On suppose que leur niveau va s'améliorer</p>
<p>Article 215 : Toute nomination aux fonctions judiciaires visées à l'article 187,9 ; excepté à la Cour Constitutionnelle, est faite par le Président de la République sur proposition du Ministère ayant la Justice dans ses attributions, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature et confirmation par le Sénat.</p>	<p>Toute nomination aux fonctions judiciaires, excepté à la Cour Constitutionnelle est faite par le Président de la République sur proposition du Conseil Supérieure de la Magistrature.</p>	<p>C'est toujours le Conseil Supérieur de la Magistrature qui intervient pour la procédure de nomination des magistrats</p>

<p>Article 217 : Le Conseil supérieur de la Magistrature est équilibré sur le plan ethnique, régional et entre les genres. Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cinq membres désignés par le Gouvernement ; - Trois juges des juridictions supérieures ; - Deux magistrats relevant du ministère public - Deux juges des tribunaux de résidence ; - Trois membres exerçant une profession juridique dans le secteur privé <p>Les membres de la deuxième, troisième et quatrième catégorie sont élus par leurs pairs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reprendre l'al.1 <p>Ajouter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Président de la Cour Suprême, Président de droit ; - Le Vice-président de Cour Suprême ; - Trois juges des juridictions supérieures élus par leurs pairs ; - Deux magistrats du Ministère Public élus par leurs pairs ; - Deux juges des tribunaux de résidence élus par leurs pairs ; - Trois doyens des facultés de droit élus par leurs pairs ; - L'Ombudsman ; - Le Président de la C.N.I.D.H. 	<p>Dans la composition du Conseil, on privilégie les membres du corps et des personnes indépendantes</p>
<p>Article 218 : Les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature sont nommés par le Président de la République après approbation par le Sénat</p>	<p>Les membres du Conseil Supérieurs de la magistrature sont nommés par le Président de la République</p>	<p>On supprime l'intervention du pouvoir législatif</p>
<p>Article 219 : Le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République assisté par le Ministre ayant la Justice dans ses attributions</p>	<p>Le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la Cour Suprême. Le vice-président est choisi parmi les membres étrangers au corps de la magistrature</p>	<p>On évite ainsi la mainmise de l'exécutif sur le Conseil Supérieur de la Magistrature</p>
<p>Article 222 : Les juges de la Cour Suprême sont nommés par le Président de la République sur proposition du Ministre ayant la justice dans ses</p>	<p>Les Juges de la Cour Suprême sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la</p>	<p>On supprime l'intervention des pouvoirs exécutif et législatif dans les</p>

attributions, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature et avec l'approbation du Sénat.	magistrature	nominations
Article 226 : La cour Constitutionnelle est composée de sept membres. Ils sont nommés par le Président de la République et après approbation par le Sénat. Ils ont un mandat de six ans non renouvelable	La Cour Constitutionnelle est composée de sept membres. Ils sont nommés par le Président de la République pour un mandat de six ans renouvelable	Ici aussi, le pouvoir législatif n'a pas à intervenir dans les nominations des magistrats

3.1.2. Le statut des magistrats et la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature

Quelques questions méritent une nouvelle approche.

3.1.2.1. La carrière des magistrats mieux assurée

a) L'accès à la magistrature

Le diplôme de licence en droit ou des humanités techniques ne devrait plus suffire pour accéder à la magistrature. Des exigences en termes de formation complémentaire dans une école de la magistrature devraient être un préalable ; le tout sanctionné par un concours.

b) L'évolution de la carrière du magistrat : nomination, signalement, promotion, révocation

Le pouvoir exécutif intervient dans la nomination, le signalement et la révocation des magistrats. Toute décision ayant une incidence sur la carrière du magistrat devrait relever de la compétence d'un organe indépendant en l'occurrence le Conseil Supérieur de la Magistrature.

c) Le serment prêté par les magistrats

Symboliquement, le serment prêté par les magistrats ne devrait pas porter sur l'allégeance aux institutions administratives, mais plutôt faire référence aux idées de dignité et d'intégrité morale, à la Constitution et aux lois du pays.

d) L'inamovibilité

L'inamovibilité devrait être expressément consacrée en précisant que le juge ne peut être muté, même en promotion, sans son accord.

3.1.2.2. Le régime disciplinaire aux mains du pouvoir judiciaire

Le régime disciplinaire devrait être l'apanage du seul pouvoir judiciaire et les sanctions les plus graves devraient être prises par le magistrat ayant le grade le plus élevé, c'est-à-dire le Président de la Cour Suprême.

3.1.2.3. Le changement des règles de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature

Les dispositions des articles 15 et 17 qui prévoient un quorum de huit membres et la possibilité de statuer même si ce quorum n'est pas atteint méritent d'être revues.

3.1.2.4. Le traitement et avantages connexes à revoir en hausse

La noblesse de la mission confiée au Magistrat contraste de manière choquante avec la rémunération dont il bénéficie et qui est placée loin en dessous de celle des deux autres pouvoirs. Les grilles salariales et indemnitaires des magistrats devraient être revues à la hausse de façon à les mettre à l'abri des besoins et des pressions visant à influencer sur leur sens du devoir, d'indépendance et d'impartialité. La rémunération des magistrats devrait être à la hauteur de la dignité de leur profession et des responsabilités.

3.1.2.5. Les préséances à reconnaître

Le législateur reconnaît que la Cour Suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République du Burundi. Elle constitue la référence pour la place du pouvoir judiciaire au sein des institutions. Ainsi, le Président de la Cour Suprême n'aurait pas seulement le rang de ministre, mais viendrait protocolairement près le Président de la République et le Président de l'Assemblée Nationale. Il est tout à fait anormal que les Vice-présidents de la République aient plus de considération que le Président de la Cour Suprême. Les autres magistrats devraient avoir un rang protocolaire digne de leurs fonctions. Les autres avantages attachés à ce rang devraient suivre.

3.2. L'implication de l'administration dans la consolidation de l'indépendance du pouvoir judiciaire

Ce sont les services administratifs qui fournissent les moyens de travail aux juridictions. Pour cela il faut :

- Mettre à la disposition des juridictions des moyens suffisants

Ici nous visons tous les moyens : bâtiments, personnel, moyens de transport, papier, etc. Le cas des tribunaux des résidences est parfois dramatique. On nous a rapporté que des justiciables devaient attendre des mois parce que le greffe n'avait pas de chemise pour enregistrer leur affaire. Un autre cas est celui des salles d'audience appartenant aux communes qui peuvent servir de salles de réunions le jour des audiences.

- Accorder plus d'autonomie aux juridictions

Les autres administrations personnalisées du Ministère de la Justice bénéficient d'une autonomie de gestion. Même la Cour Suprême et le

Parquet Général qui disposent d'un budget propre, sont confrontés aux mêmes problèmes que les autres juridictions ; puisque ce budget est compris dans le budget global du Ministère de la Justice et géré selon les normes en vigueur¹⁵⁶.

- **Prendre les textes d'application du statut**

Le législateur a prévu une série de mesures d'application du Statut qui n'ont pas été prises. On peut citer notamment :

- Fixation et modalité de liquidation des allocations de décès ;
- Fixation et modalité des indemnités familiales ;
- Fixation du montant et modalité de liquidation de l'indemnité journalière de mission et de descente sur terrain ;
- Fixation du montant et modalité de paiement des indemnités compensatoires ;
- Fixation du montant et modalités de paiements de frais funéraires ;
- Fixation du montant et modalités de paiement du traitement accordé au magistrat pendant la période de non-activité ;
- Fixation des règles du protocole de la préséance et des honneurs civils et militaire.

- **Assurer la formation du magistrat**

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation s'était préoccupé de la science des magistrats. L'article 9, 10 Chapitre I, Protocole II dispose que

¹⁵⁶ Art. 18, Loi n°1/07 du 25/2/2005 régissant la Cour Suprême.

« Dans les limites de ses ressources, le Gouvernement s'assure que les magistrats possèdent les qualifications requises et la formation nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions et que le système judiciaire dispose des ressources dont il a besoin ». Le Centre de Formation Professionnelle de la Justice a reçu un budget de 157.316.828 FBU¹⁵⁷ auxquels vont s'ajouter les concours de la coopération.

Dans les tableaux ci-après nous indiquons les articles qui pourraient être modifiés.

¹⁵⁷ Loi n° 1/13 du 31 décembre 2010 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2011.

Tableau n°5 : Propositions des articles du statut des magistrats à modifier

Référence	Modification proposée	Observations
<p>Article 4 : Nul ne peut être nommé Magistrat de carrière s'il ne rempli pas les conditions ci-après :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Etre de nationalité Burundaise ; 2. jouir de ses droits et politique ; 3. Sauf réhabilitation judiciaire et exception faire des condamnations résultant d'infractions non intentionnelles, ne pas avoir été condamné à une peine de deux mois de servitude pénale ou à plusieurs peines dont le total excède dix mois de servitude pénale ; 4. Ne pas avoir été révoqué d'une fonction publique autre qu'un mandat politique ; 5. Etre de conduite irréprochable ; 6. Etre âge de vingt et un au minimum et de quarante ans au plus. Toute, à titre exceptionnel, l'autorité nantie du pouvoir de nomination peut en les dispensant de l'une ou l'autre condition prévue à l'alinéa précédent, nommer aux fonctions de magistrat certaines personnes de grande formation juridique ; 7. Etre porteur d'un diplôme de licence en droit au moins 	<p>Reprendre l'article 4 et ajouter : 9. avoir réussi le concours de recrutement</p>	<p>Le respect des équilibres ethniques, régionaux et de genre n'est pas incomptable avec l'organisation du concours</p>

<p>et/ou avoir réussi une formation spécialisée pour la profession de magistrat ; 8. Etre reconnu, par un médecin agréé, apte à occuper un emploi public</p>		
<p>Article 8 : Le Ministre de la justice, pour départager les candidats, organise en collaboration avec le Conseil Supérieur de la magistrature, un concours dont il fixe les modalités</p>	<p>Article 8 : Les magistrats sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi. Le Conseil Supérieur de la Magistrature fixe les modalités du concours</p>	<p>Le concours assure l'égalité des chances. Le concours permet de recruter les plus capables</p>

<p>Article 10 : Le Magistrat de carrière est nommé à titre définitif par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrat</p>	<p>Article 10 : Le magistrat de carrière est nommé à être définitif par le Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature</p>	<p>C'est le Conseil Supérieur de la Magistrature, organe in dépendant qui pourvoit aux postes vacants</p>
<p>Art.11 : Après leur nomination, les magistrats sont affectés par le Ministre de la Justice à un poste correspondance au moins à leur grade de recrutement. Néanmoins, sont nommés dans leurs fonctions par décret pris sur proposition du Ministre de la Justice : le Président</p>	<p>Art 11 : Après leur nomination, les magistrats sont affectés par les chefs des juridictions et des parquets. Néanmoins, sont nommés</p>	<p>Il est de même pour les fonctions de responsabilité</p>

<p>de la Cour Suprême, le Président de la Cour Constitutionnelle, le Vice-président de la Cour Suprême, le Conseiller à la Cour Constitutionnelle, le Président de la Cour d'appel, le Président de la Cour Administrative, le Président du Tribunal de Grande Instance, de Commerce, le Président du Tribunal de Grande Instance, de Commerce ou du Travail Substitut du Procureur Général de la République, les Substitut Généraux près la Cour Suprême, le Procureur Général près la Cour d'Appel, le Procureur de la République</p>	<p>dans leurs fonctions par décret pris sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature :...</p>	
<p>Article 12 : Avant d'entrer en fonction, le magistrat doit prêter, en séance solennelle le serment suivant : « je jure obéissance aux lois et fidélité aux institutions de la République ». sous réserve des dispositions particulière, le serment ne doit pas être renouvelé lorsque le magistrat reçoit d'autres fonctions judiciaires.</p>	<p>Article 12 : Avant... « 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 ».</p>	<p>La formule du code de l'organisation et de la compétence judiciaires est correcte</p>

<p>Article 21 : Les magistrats du siège sont nommés à vie. Leur carrière active prend fin le jour où ils atteignent l'âge de soixante cinq ans. A la demande de l'intéressé, un Décret peut suspendre ou mettre fin à la carrière active d'un magistrat avant l'âge de soixante cinq ans. Le magistrat de carrière ne peut être relevé de ses fonctions contre son gré, que</p>	<p>Article 21 : Reprenre l'article plus la fin modifiée comme suit : Le décret relevant le magistrat de ses fonctions est pris sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature.</p>	<p>La carrière des magistrats doit être gérée par le Conseil Supérieur de la Magistrature</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

<p>dans les deux cas suivants :</p> <p>a) S'il fait l'objet de la peine disciplinaire de révocation ;</p> <p>b) Si de l'avis d'une commission médicale désignées par le Ministre de la Santé publique, l'état physique ou mental du magistrat atteint d'infirmité ou d'une maladie grave ne lui permet plus d'assumer les charges de ses fonctions. Le décret relevant le magistrat de ses fonctions est pris sur proposition du Ministre de la Justice après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.</p>		
<p>Article 22 : 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.</p>	<p>Article 22 : Le magistrat du siège est inamovible. Il ne peut être suspendu, muté même en avancement mis à la retraite ou démis de ses fonctions sauf dans les prévus par la loi</p>	<p>Le principe de l'inamovibilité des juges doit être affirmé sous réserves</p>
<p>Article 23 : Le magistrat stagiaire est nommé à titre provisoire pour une durée de deux ans commençant à courir le jour de l'affectation et renouvelable pour une durée d'une année en cas d'échec de stage. Dans ce dernier cas, le Ministre de la Justice propose après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature soit le licenciement soit une nouvelle période de stage n'excédant pas un an, comme prévu à l'alinéa précédent.</p>	<p>Article 23 : Reprendre l'article 23 plus la fin modifiée comme suit : Dans ce dernier cas, le Conseil Supérieur de la Magistrature propose soit le licenciement, soit une nouvelle...</p>	<p>Même observation qu'à l'article 21</p>
<p>Article 24 : A la fin du stage, il est établi immédiatement par le</p>	<p>Article 24 : Reprendre l'article 24 plus la</p>	<p>Même observations qu'à l'article 23</p>

<p>supérieur hiérarchique du magistrat nommé à titre provisoire, un rapport dont l'intéressé reçoit copie. Ce rapport est adressé par la voie hiérarchique au Ministre de la Justice. Sur avis conforme du Conseil supérieur de la Magistrature, le Ministre de la Justice propose au Président de la République soit la nomination définitive de l'intéressé, soit qu'il soit relevé de ses fonctions judiciaires.</p>	<p>fin modifiée comme suit : Le Conseil Supérieur de la Magistrature propose au Président de la République soit la nomination définitive de l'intéressé, soit qu'il soit relevé de ses fonctions judiciaires</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>Article 25 : Pour les magistrats de tribunaux de base, le Ministre de la Justice peut par délégation de pouvoirs procéder à leur nomination après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature</p>	<p>Article 25 : Supprimer cet article</p>	<p>C'est comme si les magistrats des tribunaux de base n'étaient pas des magistrats à part entière</p>
<p>Article 28 : La prolongation de carrière et la retraite anticipée sont accordées par Décret pris sur proposition du Ministre de la Justice</p>	<p>Article 28 : La prolongation de carrière et la retraite anticipée sont accordée par décret pris sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature</p>	<p>La carrière des magistrats est gérée par le Conseil Supérieur de la magistrature</p>
<p>Article 35 : La notation est établie au premier degré par les Président de Juridiction à l'égard de leurs collègues et pour les Présidents par les Présidents de juridictions du degré supérieur. Le Ministre de la Justice attribue la notation au dernier degré.</p>	<p>Article 35 : Al.1....Le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature attribue la notation au dernier degré Al .2 : A supprimer</p>	<p>Même observation que l'article 28</p>

<p>Pour les juges des tribunaux de base le Directeur Général du ministère de la Justice peut par délégation de pouvoirs leur attribuer la notation au dernier degré.</p> <p>Pour les substituts et premier substitut du procureur de la République, la notation est établie au premier et deuxième degré respectivement par le Procureur de la République, Procureur Général près la Cour d'Appel et le Ministre de la Justice. P.C.S</p> <p>La notation des Procureurs de la République et des Substituts Généraux près la Cour d'Appel est établie aux premiers et deuxièmes degrés respectivement par le Procureur Général près la Cour d'Appel, le Procureur Général de la République et le Ministre de la Justice.</p> <p>Pour les premiers Substituts Généraux près la Cour Suprême, les notations sont établies, au premier et dernier degré respectivement par le Procureur de la République et le Ministre de la Justice.</p> <p>Le Président de la Cour Suprême, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Procureur Général de la république sont notés d'offre. Leur avancement en grade s'effectue sur base de la mention « ELITE »</p>	<p>AI.3 :...Et le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature</p> <p>AI.4 : ... Et le président du Conseil Supérieur de la Magistrature</p> <p>AI.5 :... Et le Président du Conseil Supérieur de la magistrature.</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>Article 44 : Le traitement initial afférent à chaque grade de la hiérarchie de la Magistrature est déterminé par le Décret. Les magistrats des juridictions spécialisées jouissent du même traitement que ceux des juridictions ordinaires de même rang.</p> <p>Le Président de la Cour Suprême, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Procureur Général de la République ont le rang et les avantages de Ministre</p>	<p>Article 44 : Reprendre l'al.1 al.2 : Le Président de la Cour Suprême a le rang et les avantages du Président de l'Assemblée Nationale. Le Président de la Cour Constitutionnelle et le Procureur Général de la République ont le rang et les avantages de Ministre.</p>	<p>Le Président de la Cour Suprême incarne le pouvoir judiciaire</p>
<p>Article 85 :</p> <p>La mise en disponibilité pour motif de convenance personnelle est accordée par le Ministre de la Justice dans les quinze jours de la réception de la requête. En cas de rejet de celle-ci ou lorsque le Ministre de la Justice laisse passer un délai de quinze jours sans y donner suite, le Magistrat intéressé peut saisir le Conseil Supérieur de la Magistrat qui statue à sa prochaine réunion. Le début et la fin de la mise en disponibilité d'office sont constatés par le Ministre de la Justice.</p> <p>En matière disciplinaire, la mise en disponible est prononcée conformément aux dispositions de l'article 91. Aucun Magistrat ne peut être placé en position de disponibilité avant sa titularisation.</p>	<p>Article 85 : La mise en disponibilité pour motif de convenance personnelle est accordée par le Président du Conseil Supérieur de la magistrature</p>	<p>La carrière des magistrats est gérée par le Conseil Supérieur de la Magistrature</p>

<p>Article 91 : Les peines citées aux 1° et 2° de l'article 89 sont prononcées par le supérieur directement hiérarchique. Le Ministre de la Justice peut infliger la peine prévue au 3° à tous les magistrats autres que le Président de la Cour Suprême, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Procureur Général de la République. La mise en disponibilité et la révocation des magistrats ainsi que la suspension de fonction pour le Président de la cour Suprême, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Procureur Général de la République sont prononcées par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Par délégation de pouvoirs la mise en disponibilité et la révocation sont prononcées par le Ministre de la Justice pour les magistrats des tribunaux de base.</p>	<p>Article 91 : 2^{ème} phrase : le Président du Conseil Supérieur de la magistrature peut... 3^{ème} phrase à la fin : Sur proposition du Président du Conseil Supérieur de la magistrature Supprimer le 2^{ème} paragraphe</p>	<p>Même observation qu'à l'article 85</p>
<p>Article 97 : La mise en position de suspension est prononcée par le Ministre de la Justice sur proposition du Chef hiérarchique sous l'autorité duquel est placé le Magistrat. Ce dernier dispose d'un droit de recours contre la mesure de suspension auprès du Conseil Supérieur de Magistrature, sans préjudice de la poursuite de l'action disciplinaire.</p>	<p>Article 97 : La mise en position de suspension est prononcée par le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature sur proposition du Chef hiérarchique sous l'autorité duquel est placé le magistrat. Garder l'al.2</p>	<p>Même observation</p>

Tableau n°6 : Propositions des articles de la loi n° 2/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature à modifier

Référence	Modification proposée	Observations
<p>Article 3 : Dans les limites fixées par la loi, le Conseil exerce les missions suivantes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Veiller au bon fonctionnement de toutes les institutions judiciaires de la République ; 2. Assister le Président de la République et le Gouvernement dans l'élaboration de la politique en matière de justice, dans le suivi de la situation du pays en matière judiciaire et de respect des droits d'homme ainsi que dans l'élaboration des stratégies en matière de lutte contre l'impunité. 3. Donner des avis en matière de nomination des membres de la Cour Suprême, des Procureurs Généraux, des Présidents des Tribunaux de Grandes Instance, du Commerce et du Travail et des procureurs de la République ; 4. Donner des avis en matière de nomination et d'avancement des Magistrats des Juridictions Supérieures et du Ministère Public ainsi que sur toute question d'ordre statuaire ou disciplinaire ; 5. Statuer sur les recours introduits par les Magistrats en matière de notation et de mesures disciplinaires, sur toute réclamation concernant leur carrière ; 	<p>Article 3 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ok 2. Ok 3. Faire des propositions en matière ... 4. Faire des propositions ... 5. Ok 6. Ok 7. Ok 8. Ok 	<p>Le Conseil Supérieur de la Magistrature ne peut être cantonné dans le rôle d'organe simplement consultatif</p>

<p>6. Statuer sur des plaintes de particuliers ou l'Ombudsman concernant le comportement professionnel des magistrats ;</p> <p>7. Donner des avis en matière de recours en grâce ;</p> <p>8. Dresser une fois par an un rapport sur l'état de la justice dans le pays, dont copie est transmise au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat</p>		
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

<p>Article 7 : L'article 7 de la loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature est modifié comme suit :</p> <p>Outre le Président de la République et le Ministre de la Justice, respectivement Président et Vice-président, le Cour est composé de quinze membres répartis comme suit :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cinq membres désignés par les Gouvernement ; 2. Trois juges des juridictions supérieures ; 3. Deux Magistrats relevant du Ministère Publique ; 4. Deux juges des Tribunaux de résidence ; 5. Trois membres exerçant une profession juridique dans le secteur privé. 	<p>Article 7 : Le Conseil Supérieur de la Magistrature est composé de quinze membres répartis comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Président de la Cour Suprême, Président de droit ; - Le Vice-président de la Cour Suprême ; - Trois juges des juridictions supérieures élus par leurs pairs ; - deux magistrats relevant du Ministère Public élus par leurs pairs. - Deux juges des tribunaux de Résidence élus par leurs 	<p>Les élections sont le mode normal de désigner les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les autres membres représentent les fonctions</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> - pairs ; - Trois Doyens de faculté de Droit proposés par leurs pairs ; - l'Ombudsman ; - Le président de la CNI DH <p>Le Conseil élit en son sein un Vice-président parmi les membres étrangers au corps des Magistrats</p>	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>Article 8 : Les membres du Conseil de première catégorie sont proposés pour nomination par le Ministre ayant la Justice dans ses attributions.</p> <p>Les membres du Conseil des deuxième, troisième, quatrième catégorie sont élus par leurs pair lors de trois scrutons distinct . La procédure et le mode de leur élection sont déterminés par ordonnance du Ministre ayant la Justice dans ses attributions</p>	<p>Article 8 : La procédure et le mode d'élection des membres du Conseil élus sont déterminés par décisions du Conseil Supérieure de la Magistrature</p>	<p>Les nominations par le pouvoir exécutif sont supprimées</p>
<p>Article 9 : Les membres du Conseil sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Ministre ayant la Justice dans ses attributions pour un mandat de 3 ans renouvelables.</p>	<p>Article 9 : Les membres du Conseil sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Président du Conseil</p>	<p>Le pouvoir législatif n'a plus à intervenir dans la désignation des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature</p>

<p>Leur nomination est préalablement soumise à l'approbation du Sénat</p>	<p>Supérieur de la Magistrature.</p>	
<p>Article 15 : Le Conseil est présidé par le Président de la république ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le Ministre de la Justice. Il se réunit en séance ordinaire une fois par trimestre et en séance extraordinaire chaque fois que de besoin, sur convocation de son président ou du Vice-président.</p> <p>Le Conseil ne délibère valablement que si outre son Président ou son Vice-président, au moins 8 membres sont présents.</p>	<p>Article 15 : Le Conseil est présidé par le Président de la Cour Suprême ou en cas d'empêchement de celui-ci, par le Vice-président. AI.2 Ok</p>	<p>Le Conseil Supérieur de la Magistrature n'est plus présidé par l'exécutif</p>

3.3. L'implication des magistrats

La consolidation de l'indépendance de la magistrature doit reposer sur l'implication des professionnels du secteur de la justice en l'occurrence les magistrats. Aucun texte ne viendra remplacer la détermination des magistrats à conquérir et à garder leur indépendance. Pour cela il faut une certaine attitude.

- Renforcer la solidarité du corps des magistrats

Les magistrats doivent s'organiser en un corps solide capable de faire front tout entier contre les différents assauts dirigés contre leur indépendance. Ici le SYMABU doit faire preuve d'imagination : activités sociales, scientifiques, sportives, etc.

- Développer une stratégie de communication

Il y a des idées reçues sur la Justice qui passent facilement : juges corrompus et incompetents, procédures trop longues et trop lourdes, etc. Il revient au syndicat d'occuper lui aussi le terrain et d'insister sur le travail du magistrat, les conditions de travail, les contraintes, etc. Les media écrits et parlés peuvent être utilisés.

- Organiser une formation à l'interne

De lors que le stage de deux ans n'est qu'une formalité, le syndicat des magistrats pourrait organiser des formations portant surtout sur la déontologie sans exclure des programmes scientifiques à l'endroit des jeunes magistrats.

- Développer un partenariat stratégique

Les initiatives syndicales auront besoin d'appuis multiformes à travers un réseau de relations avec des organisations à objet similaire : le Barreau, les syndicats, les ONG.

3.4. Le rôle des média, de la société civile et des établissements de formation

Les media constituent un autre pouvoir qui peut contribuer à améliorer le fonctionnement des institutions judiciaires. Quant à la société civile, elle a toujours dénoncé les atteintes à l'indépendance de la magistrature. Les différentes facultés de droit devraient organiser dans leurs programmes des formations de base solides qui ouvrent un accès à la profession judiciaire. Il faudrait particulièrement insister sur les travaux et les stages pratiqués.

3.5. Sensibiliser les justiciables sur les méfaits de la corruption dans le secteur judiciaire

Dans toute la mesure du possible, les justiciables devraient non seulement refuser des sollicitations abusives, mais aussi les dénoncer.

Conclusion partielle

Pour rendre effectif le principe de l'indépendance de la magistrature, des stratégies ont été proposées.

La première démarche passe par la révision des textes. Les dispositions concernées ont été identifiées. Elles concernent surtout la carrière des magistrats.

L'administration doit compléter l'arsenal juridique de nature à créer les meilleures conditions de travail des magistrats , accorder suffisamment des moyens aux juridictions et aux parquets, assurer la formation des magistrats.

On ne saurait insister assez sur l'implication des magistrats dans le renforcement de leur indépendance, sans oublier le concours des autres partenaires de la Société civile.

Conclusion générale et recommandations

L'objectif de l'étude qui vient d'être publiée est d'analyser l'état des lieux de la magistrature par rapport au principe de l'indépendance de la magistrature afin de faire les propositions concrètes pour une indépendance effective.

Pour réaliser l'étude, le consultant a utilisé une méthodologie appropriée de nature à permettre un recueil d'informations objectives. Des entretiens ont été organisés avec les magistrats, les représentants de l'administration, la société civile et la presse, les justiciables et ont permis de rendre compte de l'état de dépendance de la magistrature à l'égard surtout du pouvoir exécutif. L'analyse des textes est venue conforter ce constat.

La situation se présente comme suit. Se conformant aux instruments internationaux, l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, la Constitution de la République du Burundi et le Statut des magistrats contiennent de très belles dispositions qui consacrent le principe de l'indépendance de la magistrature. On peut citer par exemple les dispositions de l'article 209 de la Constitution de la République du Burundi et de l'article 29 du Statut des magistrats.

Les magistrats se sont aussi organisés dans un syndicat libre, le SYMABU pour défendre leur indépendance. Ils peuvent compter aussi sur le concours de la société civile et des media.

En même temps qu'ils proclament expressément le principe de l'indépendance de la magistrature, le Constituant et le législateur amoindrissent ce principe par des dispositions consacrant la mainmise de l'Exécutif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire ainsi que l'intervention du pouvoir législatif.

Ainsi, le Constituant a consacré six articles, les articles 111, 187, 215, 222, 223 et 226 à l'intervention du Sénat dans la nomination des magistrats. Le même Sénat interviendra dans la nomination des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature¹⁵⁸, un organe dominé par l'Exécutif¹⁵⁹. Cet organe qui est proclamé comme garant de l'indépendance de la Magistrature n'est qu'un organe consultatif dont l'avis ne lie nullement les patrons de la Justice à savoir le Ministre de la Justice et le Président de la République.

Quant au Statut des magistrats, il assure très peu de garanties dans la mesure où la carrière du magistrat est gérée de bout en bout par le pouvoir exécutif. Celui-ci intervient dans la nomination, le signalement, la révocation des magistrats. De nouveau, l'intervention du Conseil Supérieur de la Magistrature dans les procédures de recrutement, de promotion, de nomination des magistrats n'est qu'une simple formalité.

Des atteintes au principe de l'indépendance de la magistrature se retrouvent dans d'autres textes. Ainsi les dispositions de l'article 397 du Code de Procédure Civile subordonnent le pouvoir judiciaire au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Pour aggraver cette situation, on observe des manifestations pratiques, hélas fréquentes, de la violation du principe de l'indépendance de la magistrature : violences verbales, pressions occultes, mutations aux allures de mesures disciplinaires et dans les cas les plus graves, opposition à l'exécution de jugements.

Malgré les efforts déployés par les différents acteurs impliqués dans le secteur de la justice en vue d'assurer l'indépendance de la magistrature, il y

¹⁵⁸ Art. 218, Constitution.

¹⁵⁹ Art. 218, Constitution.

a encore beaucoup de déficits d'indépendance de la magistrature principalement vis-à-vis de l'Exécutif.

C'est avant tout au pouvoir législatif qu'il appartient d'apporter une réponse en révisant la loi portant réforme du statut des magistrats et la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le pouvoir législatif devrait proposer la révision de la Constitution. Il y a lieu de s'inspirer des législations des pays de la Communauté Est Africaine.

Le pouvoir exécutif doit trouver une solution durable pour supprimer la dépendance financière et matérielle du pouvoir judiciaire. De nouveau, le modèle est africain est intéressant. Malgré les orages qui peuvent s'abattre sur eux, les magistrats doivent être armés de courage pour faire accepter leur indépendance. Ils auront dans ce combat le soutien de la société civile et des média.

Au vu des résultats de cette étude dont la question centrale est l'indépendance effective de la magistrature, des recommandations ont été faites.

A l'endroit du pouvoir législatif :

- Réviser la Constitution en ses articles 111, 187, 214,215, 217, 218,219, 222, 223, 226 ;
- Réviser la loi portant réforme du statut des magistrats en ses articles 4,8,10,11,21,22,23,24,25,28,35,44,85,91,97 ;
- Réviser la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature en ses articles 3,7,8,9,15 ;
- Faire une proposition de loi portant organisation et fonctionnement de la Haute Cour de Justice ainsi que la procédure suivis devant cette exécution.

A l'endroit de la Cour Constitutionnelle :

- De contrôler la constitutionnalité de lois organiques violant le principe de l'indépendance de la magistrature.

A l'endroit du pouvoir exécutif :

- Réviser la Constitution (mêmes dispositions) ;
- Renoncer aux atteintes à l'indépendance de la magistrature ;
- Mettre à la disposition des juridictions des moyens suffisants ;
- Envisager une autonomie de gestion pour les juridictions ;
- Assurer une formation adéquate des magistrats ;
- Compléter le dispositif légal par des mesures d'application du statut des magistrats ;
- Adopter le principe du recrutement par concours ;
- Respecter le principe de l'inamovibilité des juges.

A l'endroit des magistrats :

- Afficher un comportement déontologique exemplaire ;
- Aimer ses fonctions ;
- Cultiver l'esprit de confraternité ;
- Maintenir le cap pour défendre l'indépendance de la magistrature

A l'endroit de la société civile et des média ainsi que des établissements de formation :

- Dénoncer les dérapages de la magistrature ;
- Dénoncer les atteintes à l'indépendance de la magistrature ;
- Organiser une formation donnant accès à la profession judiciaire.

A l'endroit des justiciables :

- Refuser de se prêter à la corruption ;
- Dénoncer les pratiques de corruption.

A l'endroit du SYMABU :

- Renforcer la cohésion des magistrats ;
- Développer une stratégie de communication sur le travail de la magistrature ;
- Promouvoir un partenariat efficace avec d'autres organisations œuvrant dans le secteur judiciaire.

Le cadre idéal de réflexion sur ces quelques recommandations serait l'organisation des « Etats généraux de la justice au Burundi ». Le sentiment exprimé par les magistrats ou ressenti par l'opinion publique du caractère limité de l'indépendance de la magistrature justifie la tenue de ces assises.

Bibliographie

1. Textes

Instruments internationaux

1. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
2. Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
3. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
4. Les Principes Fondamentaux relatifs à l'Indépendance de la Magistrature

Instruments nationaux

1. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, 28 août 2000
2. La Constitution du 16 octobre 1962, B.O.B. n°1 Bis 63
3. La Constitution du 11 juillet 1974, B.O.B. n°8/74
4. La Constitution du 20 novembre 1981, B.O.B. N° 9 à 12/81
5. La Constitution du 13 mars 1992, B.O.B. n°4/92
6. La Constitution du 28 octobre 200, B.O.B. n°10/2001
7. La Constitution du 13 mars 2005, B.O.B. n°3/ter 2005
8. Loi n°1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du Code de Procédure Pénale, B.O.B. n°1/2000
9. Loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats, B.O.B. n°2/2000
10. Loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, B.O.B. n°6 ter/2003
11. Loi n°1/01 du 19 janvier 2006 portant modification du disposition de la loi n°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, B.O.B. n°1bis/2006

12. Loi n°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour Suprême, B.O.B. n°3 quater/2005
13. Loi n°1/010 du 13 mai 2004 portant Code de Procédure Civile, B.O.B. n°5 bis/2004
14. Loi n°1/008 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire du Burundi, B.O.B. n°3 quater/2005
15. Loi n°1/014 du 29 novembre 2002 portant réforme du statut de la profession d'avocat, B.O.B. n°12 quater/2002
16. Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant Code pénal, B.O.B. n°4 bis/2009
17. Décret-loi n°1/23 du 1^{er} avril 1970 portant statut des magistrats, B.O.B. n°2/1970
18. Décret n°100/27 du 17 février 2010 portant mesures d'application de la loi n°1/30 du 31 décembre 2009 portant fixation du régime des indemnités et avantages du Président de la République, des Vice-présidents de la République et des membres du Gouvernement ainsi que leur régime d'incompatibilité.

2. Doctrine

Livres

0. BENYEKLEF, K., Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance judiciaire au Canada, Corwanville, 1988.
1. CORNU, G., Vocabulaire juridique, Paris, P.U.F., 1958
2. GAHAMA, J., Le Burundi sous administration belge, Paris, Karthala, 2001.
3. KHOHLHAGEN, D., Burundi : La justice en milieu rural, Bujumbura, RCN, Justice et Démocratie, 2009.
4. LOCKE, J., Du gouvernement civil, Londres, 1690
5. MONTESQUIEU, C. de S., De l'Esprit des lois, Genève, 1748

6. NTABONA, A., Itinéraire de la Sagesse. Les Bashingatahe, hier, aujourd'hui est demain au Burundi, Bujumbura, CRID, 1999
7. PACTET, P., Droit Constitutionnel, Paris, Dalloz, 2006
8. ROLAND, M. et BOYER, L., Institutions judiciaires, L'Hermès, Lyon, 1979.
9. SOLUS, N. et PERROT, R., Droit judiciaire privé, tome 1, Paris, Sirey, 1961
10. VINCENT, J. et al., La justice et ses institutions, Paris, Dalloz, 1982

Autres documents

1. Avocats Sans Frontières, Le crime de génocide et les crimes contre l'humanité devant les juridictions ordinaires du Rwanda, Vade mecum, Kigali et Bruxelles, 2004
2. BUKURURA, S.H., Judiciary and Good Governance in Contemporary Tanzania. Problems and prospects, report, September 1995.
3. Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I. l'Indépendance des juges, mai 2010
4. GUTWARA NEZA, Etudes organisationnelles des directions du Ministère de la Justice, août 2008.
5. KINT, R., Le droit judiciaire du Burundi. Première partie : le pouvoir, l'organisation et la compétence judiciaires, Bujumbura, 1975-1976
6. LAMPUE, P., Le Conseil Supérieur de la Magistrature de la Magistrature, in Revue juridique et politique, Indépendance et Coopération, n°4, 1969.
7. NDAYISHINGUJE, G., La contribution d'une Conseil Supérieur de la Magistrature à l'indépendance de la Magistrature, Chaire Unesco, 2008
8. NKENGURUTSE, A., L'Indépendance du pouvoir judiciaire au Burundi, une réalité ou un leurre ?, décembre 2007
9. NIZIGIYIMANA, S., Le Conseil Supérieur de la Magistrature, sa nature et son rôle en tant que garant de l'indépendance de la magistrature, Bujumbura, 1985

10. NYANZIRA, S., Le rôle du ministère public et celui de ses services dans le déroulement du procès pénal, nouvelle revue de droit du Burundi, Mai 2006
11. O.A.G., Evaluation de l'action du Gouvernement post transition : une année de pouvoir, Bujumbura, septembre 2006.
12. O.A.G., Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi, Bujumbura, Mai 2007.
13. O.A.G., Analyse critique du fonctionnement des juridictions supérieures au Burundi, Bujumbura, décembre 2007.
14. ONU-S.G., Sixième rapport du Secrétaire Général sur le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi, (S/2009/611), 30 novembre 2009 ; ONU-SG-Septième rapport du Secrétaire Général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, S/2010/608, 30 novembre 2010.
15. Projet Justice, évaluation des besoins en formation dans le secteur de la justice et plan de formation, septembre, 2009
16. RUBBEN, A., L'Indépendance des magistrats dans la République Démocratique du Congo, Bruxelles, ARSOM, 1966
17. RUFYIKIRI, I., L'Indépendance de la magistrature au Burundi, O.A.G., 22 janvier 2010