

# LA MAGISTRATURE AU BURUNDI

26 décembre 2003-LDGL

## O. INTRODUCTION

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

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

Dans tout système politique soucieux d'assurer la libre jouissance des droits fondamentaux, la justice est un maillon essentiel de leur protection puisque c'est d'elle que la stabilité et la cohésion des structures étatiques. Au Burundi la main-mise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire est la base d'une justice à double vitesse, avec à la clé la consécration de l'impunité ; l'explosion des violences cycliques, l'instabilité politique et l'impossibilité de tout projet de développement durable. Ce dysfonctionnement de l'appareil judiciaire et l'un des terrains de différents massacres de civils perpétrés au Burundi à partir de l'accession à la souveraineté nationale et internationale.

Il est évident que la lutte contre l'impunité passe inéluctablement par la réhabilitation du pouvoir judiciaire dont l'indépendance est régulièrement mise à l'épreuve par l'exécutif. La LDGL s'intéresse à cette problématique dont le dénouement pourrait influencer sur l'avènement et la consolidation de la paix au Burundi. C'est dans cette optique que la LDGL a diligenté, du 17 au 22 novembre 2003 une enquête dont les objectifs étaient de :

- ▶ Identifier les obstacles juridiques et fonctionnels à l'indépendance de la magistrature ;
- ▶ Réfléchir avec les magistrats et les acteurs de la Société Civile en vue d'élaborer des stratégies devant promouvoir une justice indépendante ;
- ▶ Concevoir, en final, un document de plaidoyer en faveur d'une justice indépendante. Pour atteindre ces objectifs, les enquêteurs de la LDGL se sont entretenus avec les plus hauts responsables de la Magistrature assise et debout, les fonctionnaires du Ministère de la Justice et certains animateurs de la Société Civile burundaise reconnus pour leur implication active dans le domaine judiciaire, après avoir analysé les textes de lois relatifs à la question.

Ce rapport découle de cette enquête et comporte les parties ci-après

### I. ETAT DE L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE AU BURUNDI

### II. OBSTACLES JURIDIQUES ET FONCTIONNELS A L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE

#### II .1-OBSTACLES JURIDIQUES

II.1.1- Critère d'équilibre ethnique et de genre II.1.2- La non-reconnaissance du principe de l'inamovibilité II.1.3- Domination de représentants de l'exécutif dans la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature

## II.2- LES OBSTACLES FONCTIONNELS

### II.3- DEPENDANCE HIERARCHIQUE DES MAGISTRATS DU PARQUET 6

## III. INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE VIS-A VIS DE L'ENVIRONNEMENT SOCIAL

### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS IV.1 CONCLUSION IV .2 RECOMMANDATIONS

#### I. ETAT DE L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE AU BURUNDI

Au cours de l'histoire du Burundi, le principe de l'indépendance des juges a parfois connu des éclipses regrettables. Les différentes constitutions post-coloniales font référence à son principe sans en déterminer les modalités d'application. Il sied de relever cependant que sous la monarchie, le juge disait le droit en dehors de pressions du pouvoir incarné par le roi. Jusqu'à la promulgation de la constitution dite démocratique de 1992, le pouvoir judiciaire était réduit à une simple autorité judiciaire. Celle-ci dépendait de l'exécutif de telle sorte que le principe de l'indépendance n'était qu'une fiction pour les magistrats burundais.

La réforme constitutionnelle de 1992 a élevé l'autorité judiciaire au rang du pouvoir au même titre que l'exécutif et le législatif. Malgré cette avancée, ce pouvoir n'a pas été organisé conformément à l'esprit de la loi fondamentale. Dans cette optique, les obstacles juridiques à l'indépendance des juges demeuraient en violation de la loi suprême. On observe que l'esprit des régimes militaires successifs depuis 1966 a été constamment de renier le principe d'un pouvoir judiciaire indépendant en vue d'asseoir leur ascendance sur les autres pouvoirs. Cette attitude était normale pour les putschistes du fait que des allégations d'atteintes graves aux droits humains pesaient à leur charge. Un pouvoir judiciaire fort et indépendant était perçu comme une menace à ces régimes ; raison pour laquelle il fallait placer le magistrat et la justice sous leur dépendance. L'actuelle constitution de transition consacre le principe, mais les différentes lois d'application comportent des dispositions qui constituent de véritables écueils à l'indépendance des juges.

#### II. OBSTACLES JURIDIQUES ET FONCTIONNELS A L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE

De l'analyse de la Constitution de transition et du Statut des magistrats, nous avons décelé des obstacles juridiques et fonctionnels à l'indépendance des juges.

##### II.1- OBSTACLES JURIDIQUES

L'article 9 point 2 de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation prévoit que « le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant. Nul ne peut s'ingérer dans son fonctionnement. »

Ce principe est confirmé par la Constitution de transition en son article 165. Le législateur dispose que « le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la Constitution de transition et à la loi. » Au de-là de cette consécration constitutionnelle du principe d'indépendance du juge, certaines dispositions de la loi suprême sont en contradiction avec lui.

##### II.1.1-Critère d'équilibre ethnique et de genre

Le critère d'équilibre ethnique et de genre à observer pendant la procédure relative au recrutement et à la promotion des Juges, et surtout lors de la composition du siège spécialement devant les chambres criminelles, est un écueil juridique malheureux à leur indépendance. Ce critère risque de raviver les réflexes identitaires chez certains magistrats, alors que le devoir d'impartialité les place au-dessus des clivages sociaux. Ce critère est malheureux et inopérant. L'exercice de la fonction judiciaire exige des qualités très diverses : des connaissances techniques et pratiques, la connaissance des hommes, l'aptitude à comprendre leurs problèmes et par-dessus tout, des qualités personnelles de sagesse, de bon sens et d'indépendance. Pour cette raison, le législateur burundais devra prévoir des critères objectifs de recrutement pour permettre de sélectionner des candidats réunissant les aptitudes ci-haut mentionnées sans se préoccuper de leur appartenance ethnique ; encore que devient juriste et magistrat qui le veut et le peut ! Cette volonté d'ethniser et de politiser les Cours et Tribunaux constitue la négation même du principe de l'indépendance, de la neutralité et de l'impartialité pourtant reconnu par la Constitution de Transition. La loi qui consacre ce critère d'équilibre devrait être attaquée en inconstitutionnalité.

### II.1.2- La non-reconnaissance du principe de l'inamovibilité

La Constitution de transition ne pose pas le principe de l'inamovibilité. Celle-ci recommande que la juge ne fasse l'objet d'une mesure individuelle quelconque (révocation, suspension, déplacement, mise à la retraite anticipée) par la Gouvernement à son encontre sans la mise en œuvre préalable des procédures protectrices exorbitantes du droit commun disciplinaire.

L'étude de l'évolution de la législation burundaise renseigne que ce principe n'a jamais été reconnu. Sous tous les régimes post-coloniaux, excepté la monarchie, les magistrats ont connu des mutations abusives et fantaisistes. Le cas le plus récent est celui du juge chargé de veiller à la régularité de la détention dans l'affaire Ministère Public contre Diomède RUTAMUCERO, Président de l'Association P-A AMASEKANYA. Le juge d'appel a été muté à Gitega pour avoir pris et exécuté une décision octroyant à l'Ir . Diomède RUTAMUCERO sa liberté provisoire. La hantise d'une sanction ou d'une mutation disciplinaires dans l'esprit du juge anéantit entièrement sa liberté de juger et son indépendance égale vis-à-vis de tous les justiciables.

### II.1.3- Domination de représentants de l'exécutif dans la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature

La meilleure façon d'assurer l'indépendance du juge à l'égard du pouvoir exécutif consiste à mettre en place un organe indépendant destiné à s'interposer entre le magistrat et le Gouvernement pour des décisions importantes de sa carrière, celles concernant notamment son avancement et sa discipline. Dans plusieurs pays, cette fonction est dévolue au Conseil Supérieur de la Magistrature. Son indépendance dépend généralement de sa composition, de sa liberté vis-à-vis du Gouvernement et de ses attributions. Les articles 170 et 175 de la Constitution de Transition instituent le Conseil Supérieur de la Magistrature dont le rôle est purement consultatif. Il est majoritairement composé des membres choisis par le Gouvernement et présidé par le Président de la République ou par le Ministre ayant la justice dans ses attributions. Cette structure entame l'indépendance de cet organe vis-à-vis de l'exécutif.

## II.2- LES OBSTACLES FONCTIONNELS

Au terme de l'article 1er de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du Statut des magistrats, le magistrat de carrière est nommé par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice. Les nominations de hauts magistrats sont entérinées par le Sénat de transition, le Conseil Supérieur de la Magistrature n'y intervient que pour donner un avis facultatif. Il se dégage que le magistrat se trouve dans un état de dépendance psychologique dès le début de sa

carrière. Le magistrat désigné à titre provisoire prête un serment dont les termes font penser à un acte d'allégeance aux institutions, y compris le Président de la République et le Gouvernement.<sup>1</sup>

Il serait souhaitable que ce serment soit revu en y introduisant plutôt des notions qui font appel à sa conscience, à son indépendance<sup>2</sup> et à sa référence à la loi.

Le principe d'inamovibilité n'étant pas connu, les magistrats burundais sont régulièrement mutés contre leur gré par le Ministre de la Justice. Les responsables du Syndicat des magistrats déplorent cette attitude du Garde des Sceaux et souhaitent que ce principe soit reconnu dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Le Statut des magistrats n'organise pas des procédures objectives et transparentes d'avancement en grade des magistrats de carrière. L'article 11 de ce statut confère au Ministre de la Justice et au Président de la République les prérogatives de décider de leur promotion, l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature n'étant que consultatif. Cette pratique affecte l'indépendance de la magistrature en ce que les magistrats sont contraints à obéir aux ordres de l'exécutif pour obtenir ses bonnes grâces.

Les Cours et Tribunaux dépendent entièrement du Ministère de la justice duquel ils obtiennent les ressources matérielles et financières nécessaires à leur fonctionnement. Les magistrats souhaiteraient que le pouvoir judiciaire obtienne une autonomie de gestion des moyens financiers lui alloués dans le budget.

### II.3- DEPENDANCE HIERARCHIQUE DES MAGISTRATS DU PARQUET

A la différence des magistrats du siège qui sont appelés à juger et pour lesquels l'indépendance à l'égard du Gouvernement est la règle, ceux du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous le contrôle du Ministre de la Justice. Cette dépendance hiérarchique du parquet est une source de surprises. Les magistrats sont régulièrement mutés à d'autres postes par la seule volonté de leur hiérarchie et, par moments, à titre punitif. Des mécanismes légaux devront être conçus en vue de réduire l'arbitraire des autorités hiérarchiques dans les affectations de magistrats du parquet.

S'il est admis que le magistrat du parquet à la libre initiative des poursuites et que le Ministre de la Justice peut lui enjoindre de poursuivre sans pouvoir lui empêcher de poursuivre, la pratique à maintes fois montré que l'OMP peut tenter des poursuites contre sa propre conscience (affaires politiques ou règlements de comptes) ou être contraint d'arrêter des poursuites engagées ou recevoir l'ordre de ne pas poursuivre (cas des gros crimes économiques et de sang impliquant de hautes personnalités politiques ou militaires).

1 Le magistrat Burundais prête le serment suivant : « Je jure obéissance aux lois et fidélité aux institutions de la République. »

2 Le magistrat Français prête le serment ci-après au début de sa carrière : « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret de délibération et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »

### III. INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE VIS-A-VIS DE L'ENVIRONNEMENT SOCIAL

De part sa déontologie, le magistrat rend une justice impartiale, sans aucune considération de personnes, d'intérêts, d'appartenance sociale, ethnique, politique, régionale ou raciale. Il lui est

difficile d'observer ces règles éthiques et déontologiques dans un contexte social caractérisé par la précarité de ses conditions de travail. Cette situation place les magistrats dans un état de dépendance permanente vis-à-vis des justiciables et ouvre la voie à la corruption, à la médiocratie et à tous les maux connexes. Il faudra doter les magistrats de moyens classiques de travail et des émoluments de nature à les mettre à l'abri du besoin et des sollicitations de la part des justiciables.

## **IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

### **IV.1 CONCLUSION**

Dans un Etat démocratique, les Cours et tribunaux sont le rempart des droits et libertés fondamentaux du citoyen. Les juridictions ne peuvent jouer ce rôle que si l'indépendance du juge vis-à-vis de l'exécutif est garantie par la loi. La Constitution burundaise de transition et le Statut des magistrats consacrent le principe d'indépendance du juge, mais les différentes lois organisant leur application contiennent nombre d'obstacles à l'émergence d'une justice réellement indépendante.

La méconnaissance du principe de l'inamovibilité du juge, l'existence d'un Conseil Supérieur de la Magistrature dépendant de l'exécutif et la précarité des conditions sociales du magistrat émousent son indépendance à l'égard du Gouvernement. C'est ce dernier qui le nomme, qui pourvoit à son avancement, qui l'affecte à une fonction prestigieuse ou qui, éventuellement, réprime une faute de sa part. Dans ce contexte, comment parvenir à sauvegarder l'indépendance du juge qui doit résister aux promesses alléchantes comme aux mesures du pouvoir exécutif? Pour résoudre cette problématique, il ne suffit pas que la loi fondamentale reconnaisse à l'ensemble des cours et tribunaux un pouvoir au même titre que l'exécutif et le législatif; il est surtout indispensable d'édicter des garanties légales de nature à mettre le magistrat à l'abri des sollicitations qui pourraient affecter son impartialité. Nous estimons que le combat en faveur de l'indépendance de la justice n'est pas la seule affaire des magistrats. Afin d'exercer une pression pour obtenir des réformes en faveur de l'indépendance du juge, des actions synergiques devront être menées par la Société Civile entête de laquelle le Barreau burundais et les Organisations de défense des droits de l'Homme. La réhabilitation de la justice est une des conditions nécessaires au rétablissement et à la consolidation de la paix au Burundi. Pour cela, le peuple burundais tout entier doit réaliser qu'une bonne justice passe par la seule indépendance de la magistrature et que celle-ci est plus une affaire de toute la Nation qu'une simple revendication syndicale des magistrats.

### **IV.2 RECOMMANDATIONS**

A l'issue de son enquête, la commission recommande :

#### **Au Gouvernement burundais :**

- De se conformer aux différentes Conventions et pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Etat du Burundi en édictant des lois nécessaires à l'émergence d'une justice indépendante ;
- D'entreprendre des réformes en vue d'améliorer les conditions de travail du magistrat ;
- D'écarter le critère d'équilibre ethnique et de genre dans les procédures de recrutement, d'avancement des magistrats et surtout dans la composition des sièges de jugement.

#### **A la Société Civile :**

- De se joindre énergiquement à la lutte déclenchée par les magistrats burundais en faveur de leur indépendance, car les justiciables, en tête desquels le Barreau, en seraient les premiers bénéficiaires ; et le Pays tout entier y trouverait paix et stabilité durables.

