

REPUBLIQUE DU BURUNDI



MINISTERE DE LA JUSTICE

# Les défis de la justice de proximité au Burundi

## Synthèse de la réflexion nationale de 2011

Analyse et rédaction :

Dominik Kohlhagen, Université d'Anvers



Bujumbura, Décembre 2011

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>PARTIE 1 PRESENTATION DU PROJET .....</b>	<b>3</b>
1.1. JUSTIFICATION DE LA REFLEXION.....	3
1.2. RESULTATS ESCOMPTEES .....	4
1.3. BILAN GENERAL DE LA REFLEXION .....	5
<b>PARTIE 2 ETAT DES LIEUX.....</b>	<b>7</b>
2.1. APERCU GENERAL DE LA JUSTICE DE PROXIMITE .....	7
2.2. PROBLEMES DE FONCTIONNEMENT STRUCTURELS .....	10
2.3. DEMANDES ADRESSEES AUX TRIBUNAUX .....	14
2.4. CRITIQUES A L'EGARD DES TRIBUNAUX.....	17
2.5. PERFORMANCES DES TRIBUNAUX.....	19
2.6. CONCLUSIONS POUR LA REFLEXION NATIONALE .....	22
<b>PARTIE 3 DEROULEMENT DE LA REFLEXION .....</b>	<b>24</b>
3.1. PROGRAMMATION GENERALE .....	24
3.2. SYNTHESE DES CONSULTATIONS PROVINCIALES.....	27
3.3. SYNTHESE DE L'ATELIER NATIONAL .....	41
<b>PARTIE 4 RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>44</b>
4.1. POINTS FORTS A SOUTENIR .....	44
4.2. PISTES DE REFORME A DEVELOPPER .....	45
4.3. SUITE A DONNER A LA REFLEXION NATIONALE .....	48
<b>PARTIE 5 ANNEXES.....</b>	<b>50</b>
5.1. DOCUMENTS COMPLEMENTAIRES.....	50
5.3. INDEX ET REFERENCES .....	53

## **PARTIE 1**

### **PRESENTATION DU PROJET**

En juillet 2011, le programme de bonne gouvernance ‘Gutwara Neza’, sous le patronage du Ministère de la Justice, a réalisé une réflexion nationale sur la justice de proximité au Burundi. Consistant en une série de quatre ateliers de consultation régionaux suivis d’une journée de débat national, cette activité a permis de dégager des pistes de réforme prioritaires pour pérenniser le système de justice locale très riche dont dispose le pays.

#### **1.1. JUSTIFICATION DE LA REFLEXION**

Suite à la stabilisation de la paix au Burundi, de nombreux efforts ont été engagés pour réhabiliter les institutions judiciaires. Cibles privilégiées d’attaques armées, un très grand nombre de tribunaux avaient été endommagés ou détruits entre 1993 et 2005. Face aux difficultés de circulation dans le pays, les itinérances des juges, l’acheminement des dossiers entre les juridictions et l’exercice du contrôle hiérarchique avaient été rendus quasiment impossibles. Dépourvus de locaux appropriés, de textes de loi, voire de papier pour rédiger des jugements, de nombreux juges burundais avaient fini par se résigner à l’improvisation quotidienne d’un travail devenu pratiquement irréalisable.

Au cours des dernières années, de nombreux tribunaux ont été réhabilités ; la plupart ont même été entièrement reconstruits.<sup>1</sup> Pour la première fois depuis 1970, l’ensemble des textes de lois a été réédité dans un ouvrage de trois tomes distribué à l’ensemble des tribunaux burundais.<sup>2</sup> Progressivement, des motocyclettes sont mises à disposition des tribunaux de première instance, alors que les tribunaux de grande instance et les parquets provinciaux disposent maintenant de voitures attitrées. Bien que de nombreux problèmes persistent quant à la fourniture du matériel de fonctionnement ou du carburant, sur le plan de l’équipement de base, les tribunaux burundais sont aujourd’hui considérablement mieux lotis que quelques années auparavant.

L’un des principaux problèmes qui persiste relève de la légitimité sociale et de l’efficacité du travail effectué par les tribunaux. Malgré les moyens désormais disponibles, la justice peine à exécuter les jugements qu’elle rend et rencontre de nombreuses résistances populaires. Il n’est pas rare de voir des juges attaqués verbalement ou physiquement lors de leurs déplacements sur des lieux de litige. L’image du juge, au Burundi, souffre par ailleurs d’un discrédit considérable. Pour bon nombre de Burundais, accuser un juge du Tribunal de Résidence de malversations ou de favoritisme relève presque de l’évidence. Dire que la justice est instrumentalisée par les plus riches et les plus puissants constitue quasiment un lieu commun.

---

<sup>1</sup> 25 Tribunaux de Résidence ont été reconstruits ou réhabilités par le Ministère de la Justice, 17 par le BINUB (Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi, désormais BNUB), 44 par le programme ‘Gutwara Neza’ et 10 par la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, désormais GIZ).

<sup>2</sup> République du Burundi, *Codes et Lois du Burundi*, Bujumbura, Ministère de la Justice, 3 tomes, 2010.

Pourtant, le système judiciaire burundais dispose d'atouts considérables. Potentiellement, il pourrait jouer un rôle primordial pour la réconciliation nationale et pour la gestion des nombreux conflits fonciers que connaît le pays. Disposant d'un maillage extraordinairement important, la justice de l'Etat est présente dans l'ensemble des 129 communes. A la base, les 134 Tribunaux de Résidence, comptant au minimum trois juges professionnels chacun, interviennent dans un très grand nombre de conflits du quotidien. Les frais de consignation d'une affaire s'élèvent à 2 000 BIF (environ 1,60 \$) et restent ainsi très abordables, d'autant plus que la loi prévoit des exemptions pour les indigents.

C'est dans ce contexte que le document préparatoire de la politique sectorielle 2011-2015 prévoit actuellement la tenue d'« Assises de la Justice » pour favoriser l'« écoute attentive de la demande de justice ». Par ailleurs, le document a projeté qu'une « réflexion systématique » soit menée sur la justice de proximité « pour améliorer l'extension, la complémentarité et la qualité de l'offre de justice au Burundi ». Le programme d'appui à la bonne gouvernance 'Gutwara Neza' a repris cette activité dans son devis-programme pour l'année 2011 en programmant l'appui à un « atelier national de réflexion sur la justice de proximité »<sup>3</sup>.

## 1.2. RESULTATS ESCOMPTEES

Fort de l'expertise acquise au cours de plusieurs années d'activité en rapport avec la justice de proximité, le programme 'Gutwara Neza', en collaboration avec le Ministère de la Justice et les autres acteurs de la Justice, s'est proposé d'engager une réflexion sur les modifications à apporter au cadre dans lequel travaillent actuellement les tribunaux. Tel que relevé par une étude réalisée en 2009 par RCN Justice & Démocratie, les problèmes rencontrés sont multiples et se résument en particulier à un important paradoxe : « au lieu de véritablement résoudre les conflits qui lui sont soumis, la justice burundaise tranche sur base des textes que la population ne comprend pas et qui sont rédigés par des juristes qui à leur tour ne comprennent pas les attentes de la population ».<sup>4</sup> Comment améliorer la situation ? Parmi les questions principales soumises au débat figuraient :

- *La question de l'indépendance des Tribunaux de Résidence.* Hormis la question générale de l'indépendance de la magistrature, la question de l'indépendance matérielle est particulière aux Tribunaux de Résidence, qui ne disposent d'aucun budget propre.
- *La question du rôle des Tribunaux de Résidence.* Leurs compétences actuellement définies dans le code de l'organisation et de la compétence judiciaires (CO CJ) et les codes de procédures ne sont pas adaptées à la réalité du travail effectivement accompli. Dans le domaine civil, les juges interviennent principalement dans des conflits qualifiés de coutumiers (succession, foncier,...). Les règles coutumières étant en mutation, elles ne font pas l'unanimité de la population. La règle de droit écrit souvent adoptée en dehors des réalités et des attentes de la population ne permet pas non plus de garantir in fine à « la résolution du conflit ». Quant aux compétences pénales, elles ne correspondent pas au niveau de formation des juges et sont critiquables au vu de l'absence de facto du Ministère Public à ce niveau de juridiction.

---

<sup>3</sup> République du Burundi - FED, *Devis-Programme N° 4. Période de croisière du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2011*, Bujumbura, Programme 'Gutwara Neza', 2010, activité 1.1.1.

<sup>4</sup> KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009, p. 110.

- *La question de l'exécution des jugements.* Selon les textes en vigueur, l'exécution suppose un déplacement du siège. Cela pose d'importantes difficultés tant matérielles qu'en termes de ressources humaines.

La liste de thèmes n'étant pas exclusive, il s'agissait surtout de faire le point dans le cadre d'un débat public afin de pouvoir dégager d'éventuelles pistes de réforme. A l'issue des consultations, la mise en place d'un groupe de travail a été envisagée afin de traduire les principales recommandations en propositions concrètes de réforme.

De manière générale, il s'agissait également de favoriser une prise de conscience collective quant à l'importance et aux potentialités de la justice de proximité. Souvent décriée pour ses dysfonctionnements, la justice de proximité n'a, à ce jour, été que peu abordée sous un angle d'approche constructif. A cet égard, une importance particulière a été accordée à la transparence du débat généré, à l'association d'un grand nombre d'acteurs et de décideurs, ainsi qu'à la couverture médiatique et à la diffusion des conclusions ci-présentes.

### **1.3. BILAN GENERAL DE LA REFLEXION**

L'idée d'une réflexion systématique sur les institutions judiciaires de base a été très favorablement accueillie par les hauts responsables du secteur. La Direction Générale du Ministère de la Justice a constitué un comité ad hoc qui a assuré un suivi rapproché de l'activité et qui a été activement présent à l'ensemble des ateliers. L'engagement réitéré du Ministère de tenir compte des recommandations issues de la réflexion suggère une volonté réelle d'aller de l'avant dans la consolidation d'un système judiciaire dans lequel l'ensemble Burundais se reconnaît.

Limitée dans le temps, la réflexion a associé un nombre plutôt restreint de personnes. Près de 200 invités aux ateliers de concertation et une centaine de participants à l'atelier national ont ainsi pris part à la réflexion. Choies selon leur appartenance à des catégories socio-professionnelles variées, ces personnes ont néanmoins exprimé des points de vue très diversifiés qui, dans leur ensemble, ont corroboré les principales conclusions des études menées préalablement à une échelle plus large sur la justice de proximité.

Bien que la justice de proximité soit massivement pointée du doigt pour les problèmes de corruption qu'elle connaît, l'ensemble des participants se sont accordés sur les problèmes critiques que posent, à ce jour encore, l'insuffisance des salaires des juges, le manque généralisé de moyens et l'absence de provision budgétaire dédiée à la justice de proximité. L'analyse des données recueillies montre par ailleurs qu'il existe des problèmes de fond qui vont au-delà du manque de matériel et de personnel et qui relèvent, en particulier, de l'incertitude sur les règles de droit applicables dans les nombreux conflits qualifiés de « coutumiers ».

Des adaptations simples dans les pratiques judiciaires et des ajustements dans certains textes législatifs seront proposés à la quatrième partie de cette publication afin d'apporter une réponse rapide et utile aux besoins exprimés pendant les journées de réflexion de 2011.

**Image 1 - Discours d'ouverture à l'atelier de Gitega**



## PARTIE 2

### ETAT DES LIEUX

Au cours des dernières années, de nombreuses études ont fait le point sur les problèmes et défis auxquels fait face la justice de proximité. Plusieurs études de base ont notamment été menées par l'ONG RCN justice & Démocratie entre 2006 et 2009.<sup>5</sup> En 2007, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) a, à son tour, présenté un état des lieux.<sup>6</sup> En 2008, le Programme d'Appui à la Gouvernance Economique de la Banque Mondiale (PAGE) a publié un rapport général sur le fonctionnement du système judiciaire burundais.<sup>7</sup> Au cours de la même année, le programme 'Gutwara Neza' a réalisé une enquête sur la perception des Tribunaux de Résidence par les usagers.<sup>8</sup>

Ce grand nombre de publications a permis d'obtenir une connaissance précise de la justice de proximité burundaise. Tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, des données fiables et exhaustives sont désormais disponibles. C'est sur cette base qu'a pu se tenir la réflexion nationale de 2011.

#### 2.1. APERCU GENERAL DE LA JUSTICE DE PROXIMITE

Le terme de « justice de proximité », utilisé tout au long de la réflexion, mérite quelques précisions préalables. Son usage est devenu usuel au Burundi dans le milieu de la coopération judiciaire, mais à la différence de pays comme la France, la Belgique ou le Québec, il n'a pas de signification déterminée en droit burundais. Usuellement, l'expression est employée pour désigner les institutions ou personnes intervenant dans la gestion des conflits du quotidien. La « justice de proximité » est comprise comme la composante la plus proche et la plus accessible du système judiciaire, mais englobe généralement aussi les instances extrajudiciaires susceptibles de se prononcer sur des litiges. Cette conception élargie repose sur les réalités sociales burundaises selon lesquelles la justice garantie par l'Etat ne représente qu'une partie d'un tableau beaucoup plus composite.

De fait, le système officiel actuel n'a été importé d'Europe qu'au début du siècle dernier ; principalement réservé aux colons, ce système n'a été généralisé à l'ensemble des Burundais qu'au début des années 1960. Le système juridique préexistant, reposant sur les valeurs d'*ubushingantahe* et sur les prérogatives du clan royal, n'a donc véritablement été concurrencé par les tribunaux actuels que depuis une cinquantaine d'années. Cela explique que la plupart des Burundais continuent à recourir à des instances très diverses pour trouver une réponse à leurs différends.

---

<sup>5</sup> KOHLHAGEN, D., *Le tribunal face au terrain*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2007 ; RCN JUSTICE & DEMOCRATIE ; KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009 ; RCN JUSTICE & DEMOCRATIE, *Statistiques judiciaires burundaises*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009.

<sup>6</sup> OAG, *Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Bujumbura, OAG, 2007

<sup>7</sup> PAGE, *Etude diagnostique du système juridique et judiciaire du Burundi. Rapport final*, Bujumbura, PAGE, 2008.

<sup>8</sup> BEDUWE, C. et VAN HERP, M., *Perception de la justice de proximité par la population au Burundi*, Bujumbura, Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance 'Gutwara Neza', 2008.

Jusqu'à récemment, la législation burundaise donnait une reconnaissance légale à cette situation de pluralisme juridique. Avant 2005, les notables traditionnels *bashingantahe* étaient considérés comme des auxiliaires de justice dont la saisine était obligatoire dans la plupart des conflits du quotidien. Par ailleurs, les notables ou d'autres autorités localement reconnues siégeaient en tant qu'assesseurs dans les tribunaux et assistaient les juges dans leurs prises de décision. Au cours des dernières années, le choix du législateur s'est porté vers une plus grande professionnalisation de la justice de l'Etat et vers une remise en question du rôle des *bashingantahe* dont la fonction avait été fortement politisée par les régimes précédents.<sup>9</sup>

Du point de vue du système judiciaire de l'Etat, une seule institution extra-judiciaire est actuellement encore reconnue : le Conseil de Famille qui est notamment tenu de donner un avis préalable sur les affaires de divorce soumises aux tribunaux. Hormis cette exception, la « justice de proximité » telle que l'entend l'Etat se limite aux tribunaux de l'Etat, dont les plus présents et les plus accessibles sont les Tribunaux de Résidence représentés à l'échelle de toutes les communes. L'objectif de la réflexion nationale ayant été d'élaborer des pistes de réforme pour la justice reconnue par l'Etat, c'est essentiellement sur ces tribunaux que s'est concentré l'exercice. Après en avoir rappelé les compétences et l'organisation (2.1.1.), il importe cependant de signaler brièvement les autres modes de régulation des conflits auxquels recourent les Burundais dans leurs pratiques quotidiennes (2.1.2.).

### **2.1.1. Compétences et organisation des Tribunaux de Résidence**

Tout comme pour les autres juridictions burundaises, les domaines de compétence des Tribunaux de Résidence sont essentiellement réglés par la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires (COCJ). Les règles de procédure civile figurent principalement dans la loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de Procédure Civile (CPC). Au pénal, le texte actuellement en vigueur est la loi n° 1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du Code de Procédure Pénale (CPP).<sup>10</sup>

#### *Compétences dans le domaine du droit civil*

Bien que l'article 22 COCJ dispose que la juridiction de droit commun soit le TGI, la très grande majorité des litiges est en réalité d'abord portée devant les Tribunaux de Résidence. En particulier dans le domaine civil, ces tribunaux disposent d'un champ de compétence très étendu. Selon l'article 12 COCJ, ils connaissent:

- des contestations entre personnes privées dont la valeur du litige n'excède pas 1 000 000 BIF,
- des actions relatives aux propriétés foncières non enregistrées,
- des actions relatives à la liquidation des successions supérieure à 1 000 000 BIF,
- des questions relatives au droit des personnes et de la famille dont la connaissance n'est pas attribuée à une autre juridiction,

---

<sup>9</sup> Ces changements se sont effectués par étapes. Voir au sujet des réformes en question : KOHLHAGEN, D., « Les Bashingantahe écartés de la loi : La place de la justice traditionnelle burundaise après la loi communale de 2010 », *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010.

<sup>10</sup> Au moment de la réflexion, il existait un avant-projet de loi portant réforme du Code de Procédure Pénale non encore soumis au vote de l'Assemblée Nationale.



- des actions relatives à l'expulsion du locataire défaillant ou de tous ceux qui occupent les lieux sans titre ni droit.

Etant donné que, dans les zones rurales, une infime partie des terres seulement est enregistrée et que les valeurs de litiges portant sur de l'argent sont en général largement inférieures à 1.000.000 FBU, c'est presque la totalité des litiges civils qui revient d'abord aux Tribunaux de Résidence. Selon les statistiques judiciaires, chaque tribunal connaît ainsi en moyenne de 163 affaires civiles par an. Dans les TGI, qui couvrent pourtant un ressort beaucoup plus important, la moyenne d'affaires inscrites en premier ressort (registre « RC ») est en moyenne de 15.<sup>11</sup>

#### *Compétences dans le domaine du droit pénal*

Dans le domaine pénal, les Tribunaux de Résidence connaissent des infractions punissables au maximum de deux ans de servitude pénale. Le volume de dossiers est, de fait, plutôt réduit dans ce domaine. En moyenne, les tribunaux connaissent d'une vingtaine d'affaires pénales sur l'année, ce qui ne représente qu'un peu plus de 10 % du total des affaires. Les TGI, quant à eux, recensent près de 60 affaires pénales en première instance (registre « RP ») par an.

#### *Composition des Tribunaux de Résidence*

A ce jour, l'ensemble des jugements dans les Tribunaux de Résidence est rendu par des formations collégiales de trois juges assistés d'un greffier. La loi prévoit la possibilité de siéger avec un juge unique, mais en pratique cette possibilité n'est pas explorée. En moyenne, un Tribunal de Résidence compte environ 5 juges.<sup>12</sup> Les variations régionales sont très importantes, certains Tribunaux de Résidence ne disposant que du strict minimum pour former le siège, soit trois juges.

### **2.1.2. Modes extra-judiciaires de gestion des conflits**

Avant ou après de soumettre une affaire aux tribunaux de l'Etat, la plupart des Burundais recourent également à d'autres modes de gestion des conflits. Ce pluralisme juridique ne se résume pas à un simple dualisme entre droit écrit et coutumes locales, où les tribunaux « modernes » de l'Etat coexisteraient simplement avec les notables « traditionnels » *bashingantahe*. De nombreuses autres instances interviennent également. Différentes autorités administratives – comme le chef de zone ou l'administrateur communal – sont régulièrement sollicitées pour se prononcer sur des conflits, bien qu'elles n'occupent pas ce rôle officiellement. Dans de nombreux cas, les Burundais sollicitent même d'anciennes autorités administratives qui, selon le droit administratif, ne devraient en principe plus exister. Il en est ainsi des chefs de dix maisons (*nyumbakumi*), des chefs de la sous-colline ou des chefs de secteur. Seules les plus importantes parmi ces différentes instances ont été reprises dans

---

<sup>11</sup> RCN Justice & Démocratie, *Statistiques judiciaires burundaises...*

<sup>12</sup> Ces moyennes ont été calculées à partir de données datant de 2009, soit 697 juges sur 134 tribunaux.

le tableau ci-après qui récapitule trois enquêtes majeures effectuées sur la question du pluralisme juridique et institutionnel au Burundi.<sup>13</sup>

**Tableau 1 - Intentions de recours en cas de conflit (enquêtes comparées)**

	Enquête G. Neza		Enquête RCN		Enquête UNOPS	
	N	%	N	%	N	%
Nyumbakumi	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>	171	31.1%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
Bashingantahe	2126	79.2%	176	32.1%	1068	28.5%
Conseillers Collinaires	1836	68.4%	355	64.7%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
Chef de Zone	965	35.9%	175	31.9%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
Administrateur Communal	646	24.1%	255	46.4%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
Police	510	19.0%	202	36.8%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
Tribunal de Résidence	1975	73.5%	407	74.1%	2094	55.9%
Juridictions Supérieures	413	15.4%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
<b>Cumul</b>	<b>2686</b>	<b>100%</b>	<b>549</b>	<b>100%</b>	<b>3748</b>	<b>100%</b>

Malgré cette très grande diversité, une tendance générale intéressante se dégage des enquêtes. Même s'ils ne sont pas seuls à se prononcer sur des conflits, les tribunaux sont régulièrement évoqués lorsqu'il s'agit de citer les institutions susceptibles d'être sollicitées en cas de conflit. Les trois enquêtes reproduites ont utilisé des méthodologies et des modes de calcul très différents, mais confirment toutes l'importance des tribunaux dans le paysage judiciaire burundais.

## 2.2. PROBLEMES DE FONCTIONNEMENT STRUCTURELS

Alors que de nombreux efforts ont été entrepris pour améliorer la situation, les problèmes de fonctionnement des Tribunaux de Résidence sont encore nombreux. Ces problèmes relèvent, d'une part de difficultés généralisées dans l'ensemble de l'appareil judiciaire (2.2.1.) et de spécificités relatives aux Tribunaux de Résidence (2.2.2.).

### 2.2.1. Difficultés généralisées dans le système judiciaire

#### *Manque de moyens matériels et humains*

Comme dans d'autres secteurs au Burundi, le principal handicap de la justice demeure l'absence de moyens suffisants. Bien que la part du budget national réservée à la justice soit sensiblement plus

<sup>13</sup> Ces trois enquêtes correspondent aux travaux précités réalisés pour le programme 'Gutwara Neza' (BEDUWE, C. et VAN HERP, M., *Perception de la justice de proximité...*) et pour RCN Justice & Démocratie (KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural...*), ainsi qu'à un travail effectué pour UNOPS et le PNUD au Burundi : PEM-Consult, *Mission d'étude sur problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration et réinsertion des sinistrés au Burundi*, Bujumbura, UNOPS-PNUD-CNTB, 2007. Les chiffres issus des enquêtes de Gutwara Neza et de UNOPS ont été additionnés ou recalculés à partir des données disponibles afin de permettre un recoupement correct des trois enquêtes. Les données divergent donc de celles publiées dans les deux études concernées.

élevée que dans d'autres pays de la sous-région, il n'en demeure pas moins que l'argent est insuffisant pour assurer le bon fonctionnement du système en toute indépendance de soutiens étrangers. Sur le plan matériel, la reconstruction de bâtiments, la mise à disposition de moyens de déplacement, une augmentation des salaires des magistrats et la réédition de textes de loi ont permis de parer aux besoins les plus importants. L'augmentation du nombre de magistrats et la mise en place progressive d'un Centre de Formation Professionnelle de la Justice permettent par ailleurs de combler progressivement les déficits en ressources humaines.

#### *Déficiences des moyens de contrôle hiérarchique*

A ce jour, les moyens de contrôle des magistrats exerçant dans les cours et tribunaux du Burundi sont encore largement insuffisants. En principe, ces contrôles s'exercent de plusieurs manières. L'Inspection Générale de la Justice, en vertu de sa mission, effectue des contrôles administratifs auxquels s'ajoute le devoir, pour le Président de la juridiction supérieure, de contrôler régulièrement les tribunaux inférieurs relevant de son ressort.<sup>14</sup> Par ailleurs, au sein des tribunaux concernés, le Président de la juridiction est tenu de sanctionner les « abus, négligences et infractions aux lois et règlements » constatés parmi le personnel.<sup>15</sup> Malgré cette multitude de voies de sanction et de contrôle, les moyens disponibles ne sont pas déployés de manière suffisamment efficace pour lutter contre les suspicions généralisées de corruption dont souffre l'ensemble de l'appareil judiciaire burundais.<sup>16</sup>

#### *Manque d'indépendance du secteur judiciaire*

Une troisième spécificité de la justice burundaise est le lien très étroit entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Le Conseil Supérieur de la Magistrature, appelé à garantir l'autonomie du pouvoir judiciaire, est composé majoritairement de membres dépendant de l'exécutif.<sup>17</sup> Par ailleurs, c'est le Ministre de la Justice qui propose les nominations de magistrats et décide de leurs affectations.<sup>18</sup>

L'indépendance de la justice peut parfois également paraître douteuse vis-à-vis d'organismes apportant un soutien matériel. En particulier les Tribunaux de Résidence ne reçoivent la plupart de leurs moyens de fonctionnement que grâce à de tels soutiens. De nombreux documents de travail et les manuels de formation des juges portent actuellement des sigles d'organismes étrangers au secteur judiciaire. Destiné à assurer la visibilité des bailleurs concernés, cette situation suggère un devoir de redevabilité qui est d'évidence problématique pour une institution supposée être pleinement indépendante.

---

<sup>14</sup> Article 81 COCJ et article 49 de l'ordonnance ministérielle n° 550/101/90 du 10 mars 1990 portant Règlement d'Ordre Intérieur des Juridictions du Burundi.

<sup>15</sup> Article 13 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du Statut des Magistrats.

<sup>16</sup> Voir, au sujet des problèmes de corruption, l'enquête réalisée en 2008 pour le Gouvernement : République du Burundi, *Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi*, Bujumbura, Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, 2008, p. 12.

<sup>17</sup> Loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature. Parmi les 17 membres du Conseil, 7 sont des juges nommés par leurs pairs, 8 sont nommés par le Ministère de la Justice et le Président de la République et le Ministre de la Justice occupent respectivement les fonctions de Président et de Vice-président du Conseil.

<sup>18</sup> Articles 10 et 11 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du Statut des Magistrats.

### 2.2.2. Problèmes spécifiques aux Tribunaux de Résidence

Aux problèmes généraux que connaît le système judiciaire burundais s'ajoutent des difficultés spécifiques aux Tribunaux de Résidence. Très nombreux, ces problèmes ont fait l'objet de deux publications complètes auxquelles il convient de se référer pour davantage de précisions.<sup>19</sup> Ci-après seules les difficultés les plus importantes sont mentionnées.

#### *Absence de provision budgétaire*

Un problème majeur auquel sont confrontés les Tribunaux de Résidence dans leur fonctionnement quotidien est l'absence de ligne budgétaire propre dans le budget de l'Etat. A la différence des juridictions supérieures, les Tribunaux de Résidence sont supposés fonctionner selon un mode de gestion budgétaire décentralisé qui n'a pourtant jamais véritablement été mis en œuvre.

En principe, la loi stipule que les recettes des Tribunaux de Résidence soient reversées à la commune afin qu'elles soient gérées par des structures locales « chargées du développement du secteur de la justice ». <sup>20</sup> Or, à ce jour, de telles structures existent tout au plus à titre pilote. Dans la plupart des localités, les fonds versés à la commune se noient dans le budget communal sans plus bénéficier au tribunal. Ainsi se créent des rapports de subordination et de dépendance matérielle vis-à-vis de l'administration qui sont fortement défavorables à un travail indépendant de la justice.

#### *Déficits de formation*

D'avantage encore que les juridictions supérieures, les Tribunaux de Résidence souffrent actuellement d'un déficit de formation de leur personnel. A quelques exceptions près, les juges des Tribunaux de Résidence n'ont pas suivi de cursus universitaire. La plupart d'entre eux n'ont été formés qu'à travers des cursus ad hoc, généralement financés par des organismes étrangers. Les rares juges disposant d'un diplôme universitaire ne sont nommés que temporairement dans les Tribunaux de Résidence, en attendant d'être muté dans une juridiction supérieure. Le centre de formation spécialisé qui se met actuellement en place ne prévoit, pour le moment, aucune formation pour les juges des Tribunaux de Résidence. En attendant, le Ministère de la Justice dispose d'un pool de formateurs qui intervient de manière ponctuelle grâce à des financements extérieurs.

Les déficits de formation sont d'autant plus problématiques que les règles de droit censées régir les matières juridiques les plus importantes dans les Tribunaux de Résidence figurent parmi les plus compliquées et les plus ambiguës. Dans le domaine foncier, le principal texte de loi, le code foncier, compte plus de 400 articles et utilise un vocabulaire technique ardu ; le code vient par ailleurs de faire l'objet d'une réforme qui a introduit de nombreux concepts nouveaux et des mécanismes et documents juridiques précédemment inconnus.<sup>21</sup> Le code pénal, qui a également été réformé récemment et dont une partie non négligeable s'applique dans les Tribunaux de Résidence, compte plus de 600 articles... D'autres domaines importants, comme le droit de la famille ou le droit des

---

<sup>19</sup> Voir les deux publications précitées : OAG, *Analyse critique du fonctionnement de la justice...* ; KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural...*

<sup>20</sup> Article 1 de la loi n° 1/009 du 4 juillet 2003 portant modification du décret-loi n° 1/17 du 17 juin 1998 portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes.

<sup>21</sup> Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code Foncier du Burundi. Tel qu'il sera développé au paragraphe suivant, ce texte ne s'applique que très partiellement aux conflits soumis aux Tribunaux de Résidence ; sa connaissance est néanmoins nécessaire pour comprendre des principes et mécanismes de base dans le domaine.

successions, ne sont que partiellement réglés par des textes de loi, mais renvoient à des 'coutumes' que les tribunaux sont appelés à reconstituer à travers une jurisprudence argumentée.

#### *Incertitude sur les règles de droit applicables*

De manière générale, il règne un certain flou sur les règles de droit applicables dans les Tribunaux de Résidence. En particulier dans le domaine du droit foncier, la confusion est grande. Malgré ses 460 articles, le code foncier ne s'applique en réalité que très partiellement aux conflits dont connaissent les Tribunaux de Résidence. Le code régit essentiellement le régime des terres enregistrées aux Services des Titres Fonciers ou certifiées par les Services Fonciers Communaux, soit à ce jour 1 % seulement des parcelles du pays. Pour le reste, le code renvoie comme source de droit à des « droits privatifs coutumiers » dont la teneur et les modes de preuve sont nullement précisés.<sup>22</sup>

Cette même incertitude concerne les règles très controversées du droit des successions. A ce jour, il n'existe pas de décision judiciaire de principe permettant de déterminer si les femmes burundaises ont un droit à l'héritage au regard de la coutume ou non. Alors que, selon un grand nombre de tribunaux, un tel droit doit être reconnu en vertu du principe de l'égalité entre les sexes, certains tribunaux continuent à interpréter la 'coutume' en la matière comme garantissant exclusivement des droits aux hommes.

C'est en partie pour remédier à ces différentes zones de flou que les tribunaux ont développé un certain nombre de pratiques extra-légales permettant d'orienter les justiciables et de leur proposer des pistes de solution. Au Burundi, quasiment la totalité des juridictions proposent ainsi des sessions de conseil consacrées aux « doléances » des justiciables. Dans les Tribunaux de Résidence, cette activité est en général formellement programmée pendant une journée entière de la semaine. Au cours de cette journée ne s'effectuent ni audiences ni descentes, mais sont reçus des justiciables attendant parfois dans de longues files devant le bureau du Président du tribunal. Nullement réglé par un quelconque texte, une partie importante du travail accompli par les Tribunaux de Résidence se réalise ainsi de manière informelle.

#### *Non-représentation du Ministère Public*

Malgré la compétence pénale dont disposent les Tribunaux de Résidence, le Ministère Public n'est pas organisé au niveau de ces juridictions. La compétence en la matière incombe au Parquet près du TGI correspondant. Selon les textes, c'est lui seul qui peut décider de la fixation d'une affaire devant le Tribunal de Résidence ; l'exécution des jugements rendus lui incombe également, et les dossiers doivent donc en théorie lui être renvoyés. En pratique, cette situation pose de nombreux problèmes et bon nombre de règles de procédure ne sont en réalité pas respectées.

Théoriquement, les articles 11 et 146 du COCJ permettent au Procureur de la République de désigner, au cas par cas, un ou plusieurs officiers du Ministère Public ou de la Police Judiciaire pour assurer sa représentation dans les Tribunaux de Résidence. Dans les faits, le manque de moyens dans les Parquets ne permet que très rarement de telles désignations. La désignation d'Officiers de Police Judiciaire se heurte par ailleurs à des déficits de formation au sein de la police.

---

<sup>22</sup> La référence aux « droits privatifs coutumiers » est consacrée par les articles 226-3°, 322, 380, 381 et 412 du code foncier de 2011.

## 2.3. DEMANDES ADRESSEES AUX TRIBUNAUX

Concernant les types de conflits que les justiciables soumettent aux Tribunaux de Résidence, un recueil publié fin 2009 par RCN Justice & Démocratie offre des informations exhaustives sur les années d'exercice 2007 et 2008 qui méritent d'être rappelées ici.<sup>23</sup> Deux conclusions particulièrement importantes se dégagent des chiffres publiés. La première concerne l'importance très marquée des conflits relevant du droit coutumier, en particulier dans le domaine du droit foncier (2.3.1.) et du droit des successions (2.3.2.). La seconde a trait à la proportion très importante de conflits intra-familiaux portés devant la justice (2.3.3.). Enfin, il est intéressant de constater que les conflits liés au retour de réfugiés occupent une place très réduite (2.3.4.).

### 2.3.1. Une prévalence nette de conflits 'coutumiers'

La grande majorité des dossiers recensés dans les tribunaux concerne le droit foncier. Plus de 70 % des affaires civiles portées devant les Tribunaux de Résidence relèvent de ce domaine. Pour le reste, environ 20 % des dossiers se rapportent au remboursement d'une dette ou au dédommagement d'un préjudice. Les 10 % restants ont principalement trait à des affaires de divorce et à des demandes de pensions alimentaires. Parmi les femmes, les demandes de 'retour sous le toit conjugal' constituent la plupart des 2,2 % d'affaires recensées comme 'autres' dans le tableau ci-après.

**Tableau 2 - Types de conflits soumis aux tribunaux (droit civil)**

	Total		Femmes		Hommes	
	N	%	N	%	N	%
<b>Conflits fonciers coutumiers</b>	<b>5676</b>	<b>71,9%</b>	<b>1926</b>	<b>68,4%</b>	<b>3750</b>	<b>73,8%</b>
<b>Autres conflits</b>	<b>2223</b>	<b>28,1%</b>	<b>891</b>	<b>31,6%</b>	<b>1332</b>	<b>26,2%</b>
Dettes, dommages-intérêts	1530	19,4%	399	14,2%	1131	22,3%
Divorces	328	4,2%	171	6,1%	157	3,1%
Pensions alimentaires	298	3,8%	258	9,2%	40	0,8%
Autres	67	0,8%	63	2,2%	4	0,1%
<b>Total</b>	<b>7899</b>	<b>100%</b>	<b>2817</b>	<b>100%</b>	<b>5082</b>	<b>100%</b>

La forte prévalence de conflits fonciers dans les Tribunaux de Résidence permet de tirer une conclusion intéressante quant aux règles juridiques applicables dans ces tribunaux. Contrairement à ce que pourraient laisser penser les apparences, ce n'est pas le code foncier qui régit les 72 % de conflits relevant du domaine foncier, mais ce sont des « droits privatifs coutumiers ». Bien que certains principes généraux du code foncier s'appliquent également à ces terres, le code régit principalement les terres enregistrées aux Services des Titres Fonciers. Les conflits y afférant sont

<sup>23</sup> RCN Justice & Démocratie, *Statistiques judiciaires burundaises...*

d'ailleurs directement portés devant les juridictions supérieures et ne relèvent même pas de la compétence des Tribunaux de Résidence.<sup>24</sup>

L'importance de règles 'coutumières' dans les Tribunaux de Résidence ne concerne pas seulement le droit foncier, mais également certains conflits dans d'autres domaines juridiques. Les divorces, représentant près de 4 % des conflits, sont conditionnés par l'avis du Conseil de Famille, une institution d'inspiration traditionnelle. Certaines dettes reposent par ailleurs sur des obligations 'coutumières' ou des promesses de dot qui, bien que non prévues par le droit écrit, nécessitent que le juge se prononce sur la question. Au total, plus des trois quarts des conflits dont connaissent les Tribunaux de Résidence sont ainsi régis par des règles 'coutumières'<sup>25</sup>.

### **2.3.2. Un grand nombre de conflits de succession**

Une autre donnée recensée par RCN Justice & Démocratie concerne l'importance du droit des successions dans les Tribunaux de Résidence qui ne dispose également que de peu de règles écrites. A ce jour, le Burundi est l'un des rares pays au monde n'ayant pas codifié ce domaine du droit ; sur le fond, les conflits s'y rapportant doivent être examinés en fonction de la 'coutume'. Tout comme le droit foncier, le droit des successions 'coutumier' a cependant connu des transformations importantes. Alors que sous la colonisation, la jurisprudence des tribunaux indigènes niait aux femmes un droit à l'héritage, cette interprétation des 'coutumes' successorales tend aujourd'hui à être revue par les tribunaux. De nombreuses organisations, dont en particulier l'Association des Femmes Juristes (AFJB), réclament la promulgation d'un code des successions parfaitement égalitaire. Pour le moment, c'est une jurisprudence très hétéroclite qui décide des règles appliquées dans les tribunaux.

Dans ce contexte, plusieurs données relevées dans les dossiers judiciaires semblent intéressantes. D'une part, les conflits impliquant un problème successoral sont remarquablement nombreux : ils se chiffrent à près d'un quart des dossiers. D'autre part, ce sont davantage les femmes que les hommes qui soumettent ce type de conflit aux tribunaux (respectivement 29 % contre 24 % des litiges). Cette donnée pourrait être un indicateur pour l'espoir des femmes à trouver une interprétation qui leur est favorable dans la jurisprudence actuelle des tribunaux.

---

<sup>24</sup> Cette règle est posé par l'article 12 COCJ. Pour rappel, la problématique de l'application restreinte du code foncier a déjà été développée à la section précédente.

<sup>25</sup> Il convient cependant de relever le code foncier réglemente aussi certaines questions liées aux terres non enregistrées comme celles de servitudes naturelles ou légales, d'occupation ou d'exploitation abusive, d'empiètement de mitoyenneté. Ceci étant, le fondement des droits fonciers en question est systématiquement renvoyé à des « droits privatifs coutumiers » qu'il appartient de prouver au détenteur allégué du droit.

**Tableau 3 - Litiges impliquant un conflit de succession**

	Total		Femmes		Hommes	
	N	%	N	%	N	%
<b>Conflits d'héritage</b>	<b>2057</b>	<b>26,0%</b>	<b>826</b>	<b>29,3%</b>	<b>1231</b>	<b>24,2%</b>
Succession foncière	2000	25,3%	804	28,5%	1196	23,5%
Autres conflits d'héritage	57	0,7%	22	0,8%	35	0,7%
<b>Conflits hors héritage</b>	<b>5842</b>	<b>74,0%</b>	<b>1991</b>	<b>70,7%</b>	<b>3851</b>	<b>75,8%</b>
<b>Total</b>	<b>7899</b>	<b>100%</b>	<b>2817</b>	<b>100%</b>	<b>5082</b>	<b>100%</b>

De manière générale, l'importance de règles 'coutumières' dans le travail quotidien des Tribunaux de Résidence constitue une réalité largement méconnue. La focalisation très forte sur le droit écrit dans le secteur judiciaire contredit donc manifestement les véritables besoins en compétences dans les Tribunaux de Résidence.

### 2.3.3. Une forte proportion de conflits familiaux

Une autre particularité à relever dans la typologie établie sur base des dossiers judiciaires concerne les liens de parenté entre les parties en litige. Plus de 40 % des affaires discutées devant les tribunaux opposent des personnes dont les liens familiaux ont été explicitement mentionnés dans les dossiers.

**Tableau 4 - Conflits familiaux**

	Total		Femmes		Hommes	
	N	%	N	%	N	%
<b>Conflits familiaux</b>	<b>3351</b>	<b>42,4%</b>	<b>1628</b>	<b>57,8%</b>	<b>1723</b>	<b>33,9%</b>
Conflits fonciers familiaux	2625	33,2%	1147	40,7%	1478	29,1%
Divorces	328	4,2%	171	6,1%	157	3,1%
Pensions alimentaires	298	3,8%	258	9,2%	40	0,8%
Conflits sur une dot	43	0,5%	8	0,3%	35	0,7%
Autres conflits familiaux	57	0,7%	44	1,6%	13	0,3%
<b>Conflits extra-familiaux</b>	<b>4548</b>	<b>57,6%</b>	<b>1189</b>	<b>42,2%</b>	<b>3359</b>	<b>66,1%</b>
<b>Total</b>	<b>7899</b>	<b>100%</b>	<b>2817</b>	<b>100%</b>	<b>5082</b>	<b>100%</b>

Ces chiffres peuvent être sujets à des interprétations très diverses. D'un point de vue sociologique, ils indiquent que la justice connaît d'une proportion extraordinairement élevée de conflits survenus dans un lieu de socialisation de base. Cette situation confère à la justice burundaise un rôle social très particulier et sensiblement différent de celui connu d'autres pays où dominent les litiges entre partenaires contractuels ou encore les conflits de voisinage.



### 2.3.4. Une faible proportion de conflits liés aux rapatriements

La question des rapatriements de réfugiés constitue une autre particularité burundaise qui, dans le contexte actuel, soulève des questionnements à fort potentiel de conflit. De manière surprenante cependant, cette importance ne se reflète pas dans les taux recensés parmi les dossiers judiciaires. Moins de 4 % des dossiers seulement ont un lien avec le rapatriement de réfugiés.

**Tableau 5 - Litiges liés au retour de réfugiés**

	Total		Femmes		Hommes	
	N	%	N	%	N	%
<b>Total des conflits liés au retour d'un réfugié</b>	<b>299</b>	<b>3.8%</b>	<b>102</b>	<b>3.6%</b>	<b>197</b>	<b>3.9%</b>
Conflits fonciers	279	3.5%	94	3.3%	185	3.6%
Autres types de conflits	20	0.3%	8	0.3%	12	0.2%
<b>Sans lien avec un réfugié</b>	<b>7600</b>	<b>96.2%</b>	<b>2715</b>	<b>96.4%</b>	<b>4885</b>	<b>96.1%</b>
<b>Total</b>	<b>7899</b>	<b>100%</b>	<b>2817</b>	<b>100%</b>	<b>5082</b>	<b>100%</b>

La proportion relativement faible de conflits impliquant des rapatriés s'explique surtout par l'existence d'un mécanisme institutionnel alternatif pour gérer ces litiges. Présente dans l'ensemble des provinces burundaises, la *Commission Nationale Terres et autres Biens* (CNTB) permet en effet un règlement à l'amiable des conflits concernés, ce qui désengorge considérablement les tribunaux dans ce domaine.

## 2.4. CRITIQUES A L'EGARD DES TRIBUNAUX

Au vu des nombreuses spécificités qui caractérisent les demandes introduites devant les Tribunaux de Résidence, la question des attentes et de la perception des justiciables soulèvent de nombreux questionnements spécifiques. Bien qu'il soit délicat de mesurer et de quantifier des données aussi subjectives, les enquêtes menées sur ces questions au cours des dernières années ont permis de dégager quelques tendances générales. En 2007-2008, le programme 'Gutwara Neza' a effectué une importante enquête dans trois provinces administratives (Bururi, Gitega et Kayanza) impliquant plus de 2500 personnes enquêtées. Par ailleurs, RCN Justice & Démocratie a effectué une étude semblable qui s'est déroulée parallèlement aux relevés de dossiers cités à la section précédente. Dans cette enquête, le nombre de personnes interrogées s'élevait à environ 500 individus sur un espace géographique couvrant 50 communes.<sup>26</sup>

Ci-après, ces deux sources de données sont mises en parallèle pour illustrer plus particulièrement l'insatisfaction généralisée des justiciables (2.4.1.) et les raisons avancées pour cette appréciation négative (2.4.2.). Afin de permettre des recoupements, certains totaux et pourcentages non publiés dans les documents en question ont été recalculés à partir des chiffres disponibles.

<sup>26</sup> Voir les études précitées, pour le programme 'Gutwara Neza' : BEDUWE, C. et VAN HERP, M., *Perception de la justice de proximité...* ; pour RCN Justice & Démocratie : KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural...*

### 2.4.1. Un taux de satisfaction très bas

Bien que cités en tête parmi les instances susceptibles de répondre à un conflit, les tribunaux burundais sont loin de satisfaire leurs usagers. Les données très similaires extraites des enquêtes Gutwara Neza et RCN en témoignent. Globalement, 70% des justiciables disent être insatisfaits.

**Tableau 6 - Taux de satisfaction avec les tribunaux (enquêtes comparées)**

	Enquête Gutwara Neza		Enquête RCN	
	N	%	N	%
Personnes satisfaites	796	29.8%	152	29.6%
Personnes insatisfaites	1878	70.2%	362	70.4%
<b>Total</b>	<b>2674</b>	<b>100%</b>	<b>514</b>	<b>100%</b>

Dans les deux enquêtes, le taux d'insatisfaction est plus important parmi les personnes ayant fait une expérience concrète avec la justice que parmi celles qui n'ont jamais été impliquées dans un procès.

### 2.4.2. Des raisons d'insatisfaction très diverses

Les raisons d'insatisfaction sont diverses, mais dans les deux enquêtes les soupçons de corruption figurent très nettement en tête. Le coût de la justice et les lenteurs de procédure sont également évoqués.

**Tableau 7 - Raisons d'insatisfaction avec les tribunaux (enquêtes comparées)**

	Enquête Gutwara Neza		Enquête RCN <sup>27</sup>	
	N	%	N	%
Les juges sont corrompus	1744	92.9%	291	80.3%
Les procès coûtent trop cher	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>	242	66.9%
Les procès traînent	1456	77.5%	231	63.7%
Les jugements ne sont pas exécutés	755	40.2%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
Les juges ne se déplacent pas	381	20.3%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
L'équilibre ethnique n'est pas assuré	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>	46	12.7%
Les juges sont incompetents	118	6.3%	<i>N.R.</i>	<i>N.R.</i>
<b>Cumul personnes insatisfaites</b>	<b>1878</b>	<b>100%</b>	<b>362</b>	<b>100%</b>

En particulier l'enquête de RCN précise que les critiques à l'égard des tribunaux reposent en grande partie sur une appréciation bien particulière du fonctionnement de la justice. Concernant les coûts, ce sont surtout les frais annexes – dont en particulier l'usage de payer d'importants 'frais de

<sup>27</sup> Croisements de données non publiés dans l'enquête obtenus à partir des fichiers de données s'y rapportant.

déplacement' aux témoins – qui motivent la critique. Des frais exigés de manière illégale par des greffiers ou des juges viennent souvent aussi s'y ajouter. Concernant la durée, la référence privilégiée par les personnes enquêtées a généralement été le mode de fonctionnement des *bashingantahe* qui se réunissent régulièrement quelques jours seulement après avoir pris connaissance d'un conflit. De cette perspective, même des délais de quelques semaines paraissaient déjà trop longs pour les personnes interrogées.

## **2.5. PERFORMANCES DES TRIBUNAUX**

Après avoir évoqué la perception des justiciables, un dernier ensemble de données concerne les réponses effectivement apportées par les tribunaux. Le nombre d'affaires traitées ou jugées, le total des jugements exécutés, la durée de la procédure judiciaire ou la fréquence des recours contre les jugements rendus : les indicateurs permettant d'évaluer le rendement des tribunaux sont nombreux. Une partie seulement de ces chiffres est actuellement disponible au Burundi. En particulier les taux de recours n'ont pour le moment jamais été étudiés de manière exhaustive. Cette section comporte les principales informations disponibles.

Les chiffres reproduits reposent en partie sur les rapports d'activité établis par les tribunaux eux-mêmes. Dans le cadre du contrôle administratif prévu par le statut de l'Inspection Générale de la Justice, l'ensemble des juridictions burundaises est tenu d'établir mensuellement de tels rapports et d'en effectuer une synthèse annuelle. Outre le nombre d'affaires en litige et en attente d'exécution, les rapports donnent des indications précises sur les affaires inscrites, jugées et exécutées pendant la période d'exercice ainsi que sur le personnel affecté au tribunal.<sup>28</sup> Il est ainsi possible d'obtenir des indications sur les taux de litige (2.5.1.) et le rendement des tribunaux (2.5.2.). A partir de données recueillies dans les dossiers judiciaires, il est par ailleurs possible de donner des informations sur les délais de procédure (2.5.3.).

### **2.5.1. Des taux de litige en forte progression**

En 2008, le taux de litiges – c'est-à-dire le nombre d'affaires inscrites en première instance par 100 000 habitants – était en moyenne de 249.<sup>29</sup> Ce taux, très bas lorsqu'il est comparé avec celui de pays industrialisés, a cependant augmenté de plus de 25 % au cours des deux années précédentes. Selon les informations données par le service des statistiques du Ministère de la Justice, cette tendance se serait poursuivie en 2009 et 2010, mais il n'a pas été possible d'obtenir à temps des chiffres couvrant cette période.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Le contenu des rapports est précisé à l'article 53 de l'ordonnance ministérielle n° 550/101/90 du 10 mars 1990 portant règlement d'ordre intérieur des juridictions du Burundi. Les rapports sont très généralement disponibles dans les tribunaux concernés. Ils doivent également être transmis en copie au TGI et à l'Inspection Générale de la Justice qui ont cependant rencontré d'importants problèmes d'archivage jusque très récemment.

<sup>29</sup> Le nombre d'habitants dans le ressort des tribunaux enquêtés a été évalué à partir des résultats préliminaires du troisième recensement général de la population et de l'habitation du Burundi de 2008 (annexés au décret n° 100/11 du 16 janvier 2009).

<sup>30</sup> Les chiffres reproduits ici ont été recensés dans les tribunaux eux-mêmes lors des enquêtes précitées de RCN Justice & Démocratie.

**Tableau 8 - Litiges inscrits pour 100 000 habitants**

	2006	2007	2008
Moyenne	227	245	265

La croissance du taux de litige s'observe dans quasiment tous les tribunaux. Différentes interprétations peuvent être données à ces chiffres. L'augmentation peut être interprétée comme un signe de reprise de confiance envers les tribunaux ou comme une facilité accrue d'accès à la justice. Dans une perspective moins optimiste, elle peut également signifier une augmentation générale des conflits sociaux.

### **2.5.2. Des rendements faibles**

Au vu de la demande croissante à laquelle sont confrontés les tribunaux, les rendements effectifs semblent remarquablement faibles. Le nombre d'affaires jugées par juge et par an est en moyenne de 24,9 (droits civil et pénal confondus). Ce chiffre étonnamment bas doit cependant être corrigé lorsqu'il s'agit d'évaluer l'activité individuelle de chaque juge. Etant donné que les jugements sont très généralement rendus par des formations collégiales de trois juges,<sup>31</sup> chaque juge assiste en réalité à trois fois plus – c'est-à-dire à environ 75 – jugements. Par ailleurs, une importante partie du travail des juges est consacré aux exécutions de jugements qui s'élèvent en moyenne à 10,8 par juge et par an. Là encore, selon le droit burundais, ce sont régulièrement trois juges qui se déplacent. En moyenne, un juge se déplace ainsi pour 35 exécutions de jugements par an, beaucoup de ces exécutions nécessitant des déplacements répétés sur d'importantes distances parcourues à pied par les juges.<sup>32</sup>

Tel que l'illustre le tableau ci-après, cette activité ne permet pas de répondre aux demandes croissantes des justiciables. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la moyenne d'affaires en attente de jugement était de 212 par tribunal ; le nombre de jugements rendus en attente d'exécution était de 206. Même en doublant leur rythme de travail, les tribunaux ne pourraient pas résorber ce retard, d'autant plus que le nombre de nouvelles affaires inscrites ne cesse de croître.

---

<sup>31</sup> La loi prévoit la possibilité de siéger avec un juge unique dans certaines situations, mais cette option n'est à ce jour que très exceptionnellement exploitée. Voir : KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural...*, pp. 65-68.

<sup>32</sup> Voir à ce sujet : KOHLHAGEN, D., *Le tribunal face au terrain...* Certains tribunaux disposent désormais d'une moto, mais celle-ci ne permet de déplacer le siège qu'avec plusieurs allers-retours et moyennant du carburant qui n'est actuellement pas mis à disposition des tribunaux.

**Tableau 9 - Activité annuelle des Tribunaux de Résidence**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Nombre moyen d'affaires inscrites</b>	<b>149</b>	<b>157</b>	<b>184</b>
Droit civil	129	143	163
Droit pénal	20	14	21
<b>Nombre moyen d'affaires jugées</b>	<b>119</b>	<b>105</b>	<b>131</b>
Taux d'affaires jugées	80%	67%	71%
<b>Nombre moyen de jugements exécutés</b>	<b>58</b>	<b>43</b>	<b>57</b>
<b>Affaires en attente d'exécution au 31 décembre</b>	<b>144</b>	<b>172</b>	<b>206</b>

A s'en tenir aux chiffres reproduits ici, les tribunaux de première instance burundais semblent faire face à des problèmes d'efficacité très importants. Bien que les difficultés de fonctionnement soient en effet indéniables, il convient cependant aussi de souligner certains atouts concernant, en particulier, les délais dans lesquels les tribunaux effectuent leur travail.

### **2.5.3. Des délais de travail raisonnables**

Le recueil *Statistiques judiciaires burundaises* renseigne sur les délais de jugement et d'exécution. Dans le domaine civil, les chiffres contredisent nettement l'appréciation assez largement partagée selon laquelle l'ensemble de l'appareil judiciaire burundais se heurterait à des problèmes de lenteur. Si cette appréciation peut se révéler être correcte dans d'autres tribunaux (notamment dans les juridictions supérieures), elle ne concerne pas, en tout état de cause, les tribunaux étudiés. Le délai de jugement – c'est-à-dire le temps entre l'inscription de l'affaire et le jour du jugement définitif – est en moyenne de 5,1 mois (154 jours).

Le délai d'exécution – c'est-à-dire le temps écoulé entre le jour du jugement et celui de son exécution définitive – est en moyenne de 4,2 mois (127 jours). Ce chiffre doit cependant être relativisé car pour l'écrasante majorité des affaires jugées (94,8 %), les dossiers concernés ne mentionnent pas de date d'exécution.<sup>33</sup> A défaut de données, le calcul repose donc sur une sélection restreinte de 411 dossiers seulement.

---

<sup>33</sup> Cette situation ne signifie pas que tous les jugements en question n'aient pas été exécutés. Pour beaucoup de tribunaux, il s'agit plutôt d'un manque de rigueur concernant le classement des procès-verbaux d'exécution et/ou l'inscription de la date d'exécution sur le dossier concerné.

**Tableau 10 - Délais de procédure : jugements civils**

	<b>Délai</b>	<b>N = dossiers étudiés</b>
<b>Délai de jugement</b>	<b>5,1 mois</b>	
Délai entre l'inscription et la 1ère audience	50 jours	6911
Délai entre la 1ère audience et le jugement	109 jours	4401
<b>Délai d'exécution</b>	<b>4,2 mois</b>	
Délai entre le jugement et sa signification	19 jours	3987
Délai entre la signification et l'exécution	111 jours	411

Si, malgré ces chiffres, de nombreux Burundais critiquent la justice burundaise pour sa lenteur, ce sont surtout les prolongations causées par des appels qui sont en cause.

## **2.6. CONCLUSIONS POUR LA REFLEXION NATIONALE**

Les travaux de recensement effectués au cours des dernières années ont permis d'obtenir un bon aperçu général sur l'activité judiciaire au Burundi. Les chiffres désormais disponibles livrent des informations précieuses quant à la manière de fonctionner et aux défis de la justice burundaise. Les tableaux reproduits permettent de voir que les tribunaux peinent à suivre le rythme des affaires inscrites et que la majorité des justiciables sont insatisfaits, mais ils montrent aussi que les tribunaux burundais occupent une fonction sociale bien particulière. Près de la moitié des conflits dont connaissent les tribunaux sont des conflits opposant des membres d'une même famille et plus des trois quarts des conflits présentent un lien avec des règles 'coutumières'.

Dans un tel contexte, une réflexion spécifique aux Tribunaux de Résidence amène à s'interroger tout particulièrement sur les compétences véritablement requises des magistrats. La place du droit écrit doit nécessairement être questionnée : permet-il d'apporter une issue véritable à des conflits entre frères, sœurs ou cousins ? N'est-il pas grand temps de développer d'autres moyens de répondre aux conflits ? Comment utilement répondre aux conflits fonciers régis par la 'coutume' ? Comment simplifier les lourdeurs de procédure dénoncées dans les enquêtes citées ? Par le passé, les spécificités de la justice de proximité burundaise n'ont rencontré que peu d'attention de la part des intervenants du secteur judiciaire. Grâce aux états-de-fait désormais mis en évidence par des chiffres, une sensibilité accrue aux problèmes posés commence désormais à se développer. C'est notamment dans ce contexte que s'est développée l'idée de la réflexion nationale.

**Image 2 - Restitution finale à l'atelier de Bururi**



## **PARTIE 3**

### **DEROULEMENT DE LA REFLEXION**

#### **3.1. PROGRAMMATION GENERALE**

La réflexion s'est déroulée en trois temps : une phase préparatoire (3.1.1.), la tenue d'ateliers de consultation dans quatre provinces (3.1.2.) et l'organisation d'un atelier national à Bujumbura (3.1.3.).

##### **3.1.1. Phase préparatoire**

Planifiée depuis la fin de l'année 2010, la réflexion nationale avait été conçue pour prendre en compte au mieux les travaux déjà réalisés et l'expertise existante concernant le fonctionnement de la justice de proximité. La démarche proposée s'inscrivait plus particulièrement dans la continuité des études réalisées pour RCN Justice & Démocratie. Privilégiant une « approche terrain », ces études avaient impliqué des centaines d'entretiens individuels et de longues périodes d'immersion. Cette expérience respectueuse des dynamiques sociales et des réalités locales avait impliqué l'écoute du plus grand nombre d'utilisateurs du système judiciaire, y compris les plus vulnérables et les moins à même de formuler leurs besoins en termes juridiques.

Les consultations avec les utilisateurs ayant été programmées sur quatre journées d'ateliers seulement, il impliquait d'être particulièrement attentif aux disparités sociales et économiques entre les différents groupes de personnes conviés, ainsi qu'aux problèmes déjà identifiés par les études réalisées préalablement. L'état des lieux restitué au chapitre précédent a constitué la première étape de ce travail préparatoire. Il a été complété par une concertation étroite avec le Ministère de la Justice et les principaux partenaires techniques et financiers des dernières années (BNUB, CTB, DFID, programme 'Gutwara Neza').

Le 8 juillet 2011 a été organisée une matinée de concertation avec les principaux intervenants de la société civile. Des invitations ont été envoyées à plus d'une vingtaine d'associations et d'ONG dont près d'une dizaine ont envoyé des représentants : APRODH, Association des Femmes Juristes du Burundi (AFJB), Avocats sans Frontières, Biraturaba, Global Rights, RCN Justice & Démocratie, Terre des Hommes, ainsi que la Chaire Unesco. La réunion a permis d'échanger sur les objectifs et la méthodologie avant le démarrage des ateliers provinciaux. Plusieurs réajustements méthodologiques ont pu être effectués à cette occasion.

##### **3.1.2. Organisation de consultations provinciales**

Afin de ne pas cloisonner la réflexion nationale aux élites de Bujumbura, des ateliers provinciaux ont été programmés pour stimuler un premier débat préalable en dehors de la capitale. Au cours des deux semaines précédant l'atelier national, quatre ateliers de concertation se sont ainsi tenus dans des chefs-lieux de provinces. Pendant une demi-journée environ cinquante participants y étaient invités à s'exprimer sur les problèmes et potentialités de la justice de proximité dans leur localité.



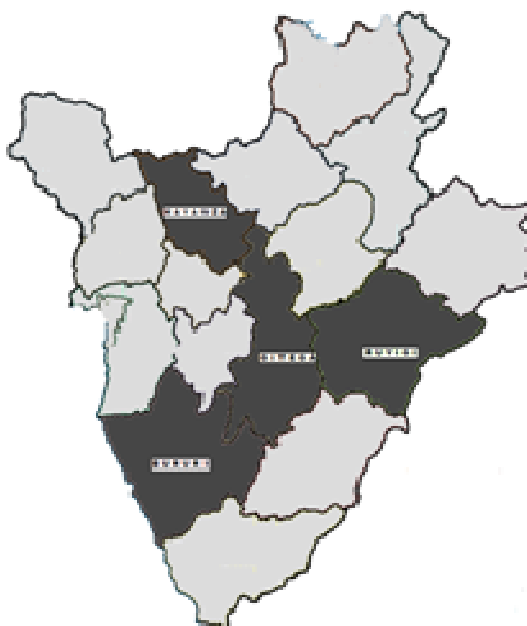
En raison du nombre important de travaux d'enquête et de recherche effectués au cours des dernières années, il ne s'agissait pas de réaliser un nouveau travail exhaustif à l'échelle nationale, mais plutôt d'obtenir la confirmation de la pertinence des principales pistes de réflexion déjà identifiées. La méthode utilisée reposait à la fois sur une discussion libre au sein de focus groups que sur un questionnaire soumis à l'ensemble des participants, permettant d'obtenir des données quantitatives sur des questions jugées importantes en fonction des recherches préalables.

Choisies en fonction de leur diversité et de leur répartition géographique, les provinces ciblées ont été :

- Ruyigi (atelier du 13 juillet 2011),
- Gitega (atelier du 14 juillet 2011),
- Kayanza (atelier du 15 juillet 2011),
- Bururi (atelier du 18 juillet 2011).

Les participants des ateliers ont été choisis en fonction de certains critères préétablis. Afin de garantir la plus grande diversité des opinions exprimées, sept groupes cibles ont été invités :

- 1) Des juges des Tribunaux de Résidence
- 2) Des magistrats (debout et assis) du TGI et de la Cour d'Appel
- 3) Des greffiers
- 4) Des responsables administratifs et des parlementaires
- 5) Des agents de police
- 6) Des représentants de la société civile
- 7) Des justiciables n'appartenant à aucune de ces catégories



Répartis en groupes homogènes, chacun des groupes cibles avait la possibilité de s'exprimer en toute indépendance des participants des autres groupes. Cette démarche devait surtout permettre de prévenir des déséquilibres susceptibles d'influencer les avis exprimés.

**Tableau 11 - Nombre de participants aux ateliers provinciaux**

	Bururi	Gitega	Kayanza	Ruyigi	Total
Justiciables	7	6	6	7	<b>26</b>
Société civile	6	6	6	6	<b>24</b>
Juges TR	6	7	7	7	<b>27</b>
Greffiers TR	7	7	6	6	<b>26</b>
Magistrats TGI	7	5	11	4	<b>27</b>
Administration	7	8	6	8	<b>29</b>
Police	7	7	7	9	<b>30</b>
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>189</b>

Au sein de chaque groupe, une discussion libre a été engagée sur les points forts et les potentialités des Tribunaux de Résidence d'une part, des défaillances et des problèmes de fonctionnement d'autre part. Pendant une durée totale de 90 minutes, les groupes ont successivement abordé des questions générales sur le rôle joué par les tribunaux (10 minutes), les points forts (20 minutes), les points faibles (20 minutes), l'image idéale d'un tribunal (10 minutes) et les engagements personnels des participants pour améliorer le fonctionnement de la justice à l'avenir (10 minutes). A la fin des travaux, un questionnaire de vingt questions prédéfinies a été soumis aux participants de chaque groupe (20 minutes). Les réponses à ce questionnaire ont permis d'obtenir les données quantitatives reproduites dans la suite de ce chapitre. Aucun autre document directif ni de grille de discussion sur des thématiques précises n'ont été établis en dehors de ce questionnaire final. Il importait, en particulier, de dégager les priorités accordées aux problèmes librement cités au sein des groupes.

Après une brève cérémonie d'ouverture permettant d'exposer les objectifs de la réflexion, les participants ont été répartis entre les sept groupes. Chaque groupe était animé par un conseiller du programme 'Gutwara Neza'. Cinq représentants du Ministère de la Justice ont assisté à l'ensemble des ateliers et en ont assuré la supervision. Globalement, le déroulement des ateliers a suivi l'emploi du temps suivant :

8:30 – 9:00	Cérémonie d'ouverture et allocution d'un représentant du Ministère
9:00 – 9:30	Présentation de l'état des lieux
9:30 – 9:45	Constitution des groupes
9:45 – 10:00	Pause-café
10:15 – 11:45	Travail en groupes
12:00 – 13:15	Restitution du travail en groupes

L'attente du Gouverneur ou de son représentant a régulièrement retardé le début des travaux. Par la suite, l'emploi du temps a en général pu être respecté.

### **3.1.3. Tenue de l'atelier national**

L'atelier national organisé le 22 juillet 2011 a été le point de convergence de l'ensemble des travaux effectués. Associant plus d'une centaine de personnes, il a consisté en une restitution des ateliers provinciaux et en un ensemble de débats permettant de dégager les forces et faiblesses de la justice de proximité, les expériences des pays voisins et les éventuelles pistes de réforme à explorer. Outre des collaborateurs des services centraux du Ministère de la Justice, les invités comprenaient des représentants des cours et tribunaux, de la Police Nationale, de la Présidence, des vice-Présidences, de l'Assemblée Nationale, des ambassades, des partenaires techniques et financiers, de certaines ONG et associations, des universités, de la CNTB et des médias. La présidence de l'atelier a été assurée par le Directeur Général au Ministère de la Justice.

Les travaux ont été ouverts par un discours du Secrétaire Permanent au Ministère de la Justice qui a notamment précisé que la justice de proximité constituait l'un des axes principaux de la politique sectorielle 2011-2015. Après ce discours a suivi une allocution de Madame Isabelle Brouillard, expert 'Etat de Droit' du programme 'Gutwara Neza', au nom de l'Union Européenne et de DFID. Le discours a souligné la place de la justice de proximité dans l'appareil judiciaire burundais et a rappelé les appuis déjà réalisés au bénéfice des Tribunaux de Résidence à travers le programme 'Gutwara Neza' et grâce aux financements de DFID.

Avant de passer aux différentes communications de la journée, le consultant a partagé avec les participants son expérience de la justice de proximité dans le cadre des différents travaux d'enquête et de recherche effectués sur ce sujet. Il a par la suite présenté la méthodologie utilisée lors de la

tenue des ateliers provinciaux et a rappelé les principales conclusions des études et enquêtes déjà menées sur le sujet. Ces propos ont introduit la présentation de la synthèse des ateliers provinciaux, présentée par Madame Christine Kankindi, conseillère nationale 'Justice de Proximité' au programme 'Gutwara Neza'. La synthèse a été enrichie par les données chiffrées recueillies pendant les différents ateliers sur base du questionnaire soumis aux focus groups. Par la suite, les participants ont été invités à discuter en séance plénière des points faibles et des points forts de la justice de proximité burundaise.

L'après-midi a essentiellement été consacré aux présentations sur la justice de proximité dans la sous-région. Après avoir écouté ces expériences et procédé à quelques échanges, l'occasion fut donnée aux participants de débattre de l'avenir de la justice de proximité au Burundi. L'atelier a été clôturé par un mot de remerciement de la représentante de l'Union Européenne à l'endroit de tous les participants et par un discours du Directeur Général au Ministère de la Justice. Ce dernier a indiqué que la justice de proximité était une priorité pour le Ministère de la Justice qui ne ménagera aucun effort pour asseoir une justice de proximité plus efficace et efficiente, capable de répondre aux besoins des justiciables.

### **3.2. SYNTHÈSE DES CONSULTATIONS PROVINCIALES**

Les avis, critiques et suggestions émis lors des ateliers provinciaux ont été nombreux et diversifiés. De prime abord, ils ne recoupaient que partiellement les constats des études synthétisées à la partie précédente. Très généralement, le fond des problèmes ou phénomènes mentionnés se rapportait cependant à l'un ou l'autre des points décrits précédemment. Bon nombre de participants n'ayant pas été familiers avec les concepts juridiques ou l'organisation administrative des tribunaux, c'est surtout la manière de formuler ou de contextualiser les points de débat soulevés qui différait. En particulier les problèmes techniques, tel que l'inadaptation de textes de loi ou des modes de gestion budgétaire, n'ont été nommés explicitement que dans quelques rares groupes. C'est plutôt en déplorant la soumission des tribunaux à l'administration communale ou en évoquant la surcharge de travail des juges que les participants ont par exemple fait référence aux problèmes en question.

Les conclusions reproduites ci-après ne doivent donc pas être lues comme un rapport d'expert, mais comme un ensemble d'impressions subjectives partagées par une majorité de participants aux ateliers provinciaux. Cette restitution fidèle à la perspective des personnes invitées aux ateliers permet de brosser l'image que donne la justice à l'échelle locale. Après avoir évoqué les questions soulevées unanimement par l'ensemble des groupes invités (3.2.1.), une attention plus particulière sera donnée aux spécificités de la perspective des justiciables (3.2.2.), du personnel des Tribunaux de Résidence (3.2.3.) et des juges des juridictions supérieures (3.2.4.). Une conclusion intermédiaire (3.2.5.) permettra de s'interroger sur les premières leçons à tirer de la diversité des points de vue exprimés.

#### **3.2.1. Conclusions partagées par tous les participants**

Un certain nombre de points a été évoqué à répétition dans l'ensemble des groupes constitués. Il en était ainsi des problèmes de moyens matériels et humains, des déficits d'indépendance de la Justice et des qualités qui, selon les participants, devaient caractériser un juge. Le consensus très large sur ces questions très variées ne laissait pas apparaître de contradictions entre les différents groupes.

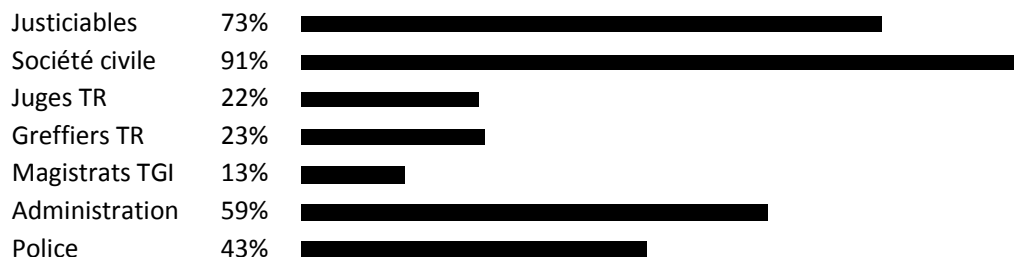








**Tableau 18 - "Les juges des Tribunaux de Résidence sont plutôt corrompus"**

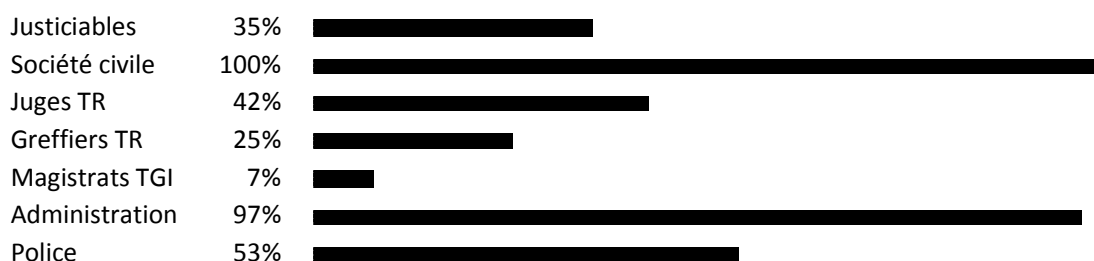


A Bururi et à Kayanza, les justiciables ont souligné des dysfonctionnements particulièrement graves, faisant parfois apparaître les juges comme de véritables despotes locaux. Ainsi, la justice pénaliserait tout particulièrement les personnes vulnérables, moins à même de satisfaire leurs demandes de pots de vin. Les juges imposeraient parfois délibérément des obstacles à ces personnes, en demandant par exemple à écouter des témoins impossibles à trouver. Les enfants orphelins et les veuves seraient parmi les premiers à faire les frais de ces pratiques. Dans certains cas aussi, des témoins cités par le justiciable seraient ignorés ou des jugements rendus modifiés par la suite.

Toujours à Bururi et à Kayanza, certains justiciables ont parlé de juges qui « terrorisent » les justiciables, omettent de convoquer l'une des parties ou de lui transmettre une copie du jugement avant la forclusion du délai d'appel, laissent traîner des dossiers ou ouvrent des audiences avec un grand retard pour démoraliser les justiciables. Dans les deux provinces, des accusations similaires ont également été formulées par les groupes de greffiers.<sup>34</sup>

Il est intéressant à noter que les TGI, à titre de comparaison, étaient beaucoup moins souvent accusés de corruption que les Tribunaux de Résidence. Il semble par ailleurs que, dans les Tribunaux de Résidence, les justiciables aient tendance à faire davantage confiance aux greffiers qu'aux juges. Cette manière de voir n'était cependant pas partagée par les représentants de la société civile qui semblaient accuser plus globalement l'ensemble du personnel judiciaire de corruption.

**Tableau 19 - "Les juges du TGI sont plutôt corrompus"**



Pour remédier aux problèmes de corruption, les justiciables ont surtout proposé de renforcer les mécanismes de contrôle et de sanction. Ils en ont surtout appelé aux TGI qui devraient systématiquement donner suite aux réclamations des justiciables concernant les mauvaises conduites

<sup>34</sup> L'enquête effectuée pour 'Gutwara Neza' en 2008 a permis de dégager exactement la même tendance concernant l'insatisfaction des usagers de Bururi et de Kayanza. Plus de 80 % des personnes interrogées dans ces provinces se disaient insatisfaites avec le fonctionnement des tribunaux, alors que ce chiffre ne s'élevait qu'à 49 % à Gitega. Voir : BEDUWE, C. et VAN HERP, M., *Perception de la justice de proximité...*, p. 23.





les meilleurs juges étaient ceux qui savaient écouter et donner des conseils afin de permettre aux parties en conflit d'éviter une procédure judiciaire et de trouver une entente. A Kayanza, les justiciables ont proposé d'instaurer des sessions de conciliation dans les tribunaux. D'une certaine manière, ces différents avis confirment l'importance de la pratique déjà courante parmi les juges burundais de recevoir les « doléances » des justiciables en programmant régulièrement des journées spécifiquement dédiées à ce travail.








#### *L'accessibilité géographique et l'accueil dans les tribunaux*

Parmi les justiciables, l'un des points forts régulièrement cités a été la proximité géographique des Tribunaux de Résidence. C'est ainsi que, dans certains groupes, il a même été demandé d'étendre encore davantage cette densité en multipliant les tribunaux. A Bururi, l'une des recommandations des justiciables visait à transférer des compétences du TGI aux Tribunaux de Résidence pour rapprocher encore davantage la justice des justiciables.

Concernant l'accueil réservé aux justiciables dans les tribunaux, les avis sont très divergents. A Ruyigi, la mauvaise qualité de l'accueil et la désorientation volontaire des justiciables par le personnel judiciaire ont été explicitement relevés. Globalement, les justiciables semblent cependant s'accorder pour dire que l'accueil dans les tribunaux est plutôt bon. Bien que les greffiers aient été accusés par certains de noter des fausses déclarations, de confondre ou de perdre des dépositions, il n'en est pas moins que leur manière d'orienter et d'informer les justiciables a été jugée plutôt satisfaisante. Dans l'ensemble, le jugement des justiciables a même été plus positif que le regard porté par les juges sur l'accueil dans les tribunaux.

Un très grand décalage s'observe ici entre la perception des justiciables et les critiques de la société civile. Cette dernière semble estimer que l'accueil dans les tribunaux est plutôt mauvais. Cet avis négatif en opposition avec la vision des justiciables est également partagé par les juges des juridictions supérieures et, dans une moindre mesure, par les responsables administratifs et les agents de police.

**Tableau 21 - "Les greffiers des Tribunaux de Résidence accueillent bien les justiciables"**

Justiciables	77%	
Société civile	8%	
Juges TR	52%	
Greffiers TR	88%	
Magistrats TGI	12%	
Administration	31%	
Police	43%	

Malgré la perception globalement positive, dans la plupart des groupes de justiciables, des recommandations ont néanmoins été émises pour améliorer encore davantage l'accueil dans les tribunaux. A Ruyigi, l'idée d'un service d'aide juridique a été évoquée. A Bururi, le groupe des justiciables s'est rappelé d'une campagne d'information de la CNTB qui a été très appréciée et qui a été citée comme exemple à suivre pour les Tribunaux de Résidence. L'idée de diffuser des brochures d'information a aussi été reprise dans certains groupes de responsables administratifs. Lorsqu'elles ont été évoquées, les sessions consacrées aux « doléances » des justiciables ont également été jugées très bénéfiques. Rappelons que celles-ci ne sont, à ce jour, pas réglementées par un texte de loi.

### *La facilité du travail des juges ?*

Une dernière donnée intéressante concerne les réponses données à l'affirmation « les juges des Tribunaux de Résidence ont un travail facile ». Dans l'ensemble des groupes, la majorité s'accordait pour réfuter cette affirmation. Ceci étant, parmi les justiciables, près d'un tiers des participants se sont tout de même rangés derrière cette idée. Bien qu'il s'agisse d'une minorité, ce nombre élevé de personnes montre que des mécompréhensions persistent et que les difficultés de l'exercice du droit sont assez souvent sous-estimées. Tel que de précédentes études le montrent, beaucoup de justiciables tendent en effet de percevoir les juges comme des *bashingantahe* des temps modernes, dont la principale qualité reposerait sur leur rôle de modèle pour la société, mais dont l'exercice du travail ne demanderait pas de connaissances techniques spécifiques. Peut-être y aurait-il lieu ici de sensibiliser davantage les justiciables à la perspective des juges et aux difficultés considérables qu'eux-mêmes considèrent être les leurs.

**Tableau 22 - "Les juges des Tribunaux de Résidence ont un travail facile"**

Justiciables	31%	████████████████████
Société civile	4%	██
Juges TR	0%	
Greffiers TR	4%	██
Magistrats TGI	8%	████
Administration	10%	██████
Police	3%	██

### **3.2.3. La vision des juges et greffiers des TR**

D'évidence, c'est tout particulièrement parmi les groupes directement concernés qu'a été mis en avant le caractère insuffisant des salaires, le manque de moyens de fonctionnement et d'infrastructures de base. La difficulté de trouver un logement à proximité du lieu de travail a également été citée à répétition dans ces groupes. C'est clairement l'amélioration des conditions matérielles qui constitue la priorité de futures réformes pour les magistrats et agents de l'ordre judiciaire travaillant dans les Tribunaux de Résidence. D'autres thématiques ont systématiquement été évoqués en second lieu, mais concernaient plusieurs points spécifiques qui méritent d'être relevés.

#### *Les problèmes de rébellion contre les juges*

Que ce soit de la perspective des juges ou des greffiers, un problème de fonctionnement majeur réside dans les phénomènes de rébellion et de résistance de la part des justiciables. L'ensemble des juges des Tribunaux de Résidence ont ainsi évoqué des attaques verbales ou physiques, des résistances au moment d'exécutions de jugements ou la difficulté généralisée à imposer le prononcé d'un jugement. Les raisons pour ces problèmes au Burundi sont multiples et ont même déjà fait l'objet de plusieurs analyses anthropologiques détaillées.<sup>36</sup> De la perspective des juges, la situation se

---

<sup>36</sup> Voir, par exemple: WEILENMANN, M., *Burundi : Konflikt und Rechtskonflikt*, Francfort-sur-le-Main, Brandes und Apse, 1997 ; KOHLHAGEN, D., *Le tribunal face au terrain....*













pays présentent un certain nombre de similitudes quant au besoin de répondre à une situation de pluralisme juridique compliquée.

### **3.3. SYNTHÈSE DE L'ATELIER NATIONAL**

A la fois conçu comme séance de restitution des ateliers de consultation, comme occasion de prendre connaissance de l'expérience des pays voisins et comme plateforme de débat sur les conclusions à tirer des avis et témoignages entendus, l'atelier national a constitué un moment de rencontre et d'échange important. Une fois de plus, les points de vue exprimés ont été très diversifiés et ne sauront être résumés en un descriptif simple et parfaitement cohérent. C'est surtout dans leur complémentarité que les avis recueillis pendant les ateliers organisés à différentes échelles permettent de dégager un certain nombre de recommandations globales, qui seront détaillées par la suite à la partie suivante. Tout comme la synthèse des ateliers provinciaux, la synthèse présentée ici ne doit donc pas être considérée comme une analyse exhaustive des problèmes et atouts que connaît la justice de proximité burundaise.

Au cours de l'atelier national, plusieurs critiques ont été émises concernant la démarche suivie pendant les ateliers provinciaux et concernant la réflexion de manière générale. Il a ainsi été relevé que la majorité des participants aux consultations provinciales relevaient soit du système judiciaire soit du système administratif et que, dans de pareilles conditions, il était difficile de dégager des points de vue véritablement objectifs. D'autres critiques visaient le fait que la plupart des problèmes identifiés étaient déjà bien connus et ne justifiaient pas la tenue d'ateliers spécifiques. Une clarification des objectifs de la réflexion nationale s'est par ailleurs révélée nécessaire, certains participants s'étant interrogés sur l'absence de propositions concrètes au moment des restitutions pour remédier aux problèmes identifiés. De manière générale, de nombreux participants semblent avoir été dans l'attente de mesures concrètes en s'interrogeant sur la suite réservée à la réflexion nationale.

Outre ces critiques concernant le travail effectué, les participants ont eu l'occasion de s'exprimer sur les différentes potentialités (3.4.1.) et faiblesses (3.4.2.) évoquées lors des consultations provinciales. Lors de la session plénière de clôture, ils avaient également été invités à émettre de propositions concrètes de réformes (3.4.3.).

#### **3.3.1. Points forts repris lors de l'atelier national**

Parmi les points forts, ce sont le nombre important de tribunaux et la proximité géographique qui ont retenu la plus grande attention. Certains points jugés positifs mais assez peu abordés lors des consultations provinciales ont par ailleurs été discutés au moment de l'atelier de Bujumbura. Le rétablissement progressif d'un certain équilibre ethnique par exemple a été évoqué par des participants, alors qu'il n'avait pas été thématiquement abordé pendant les ateliers provinciaux. La rapidité de la procédure devant les Tribunaux de Résidence a été soulignée, alors qu'elle ne semblait pas véritablement être ressentie comme telle par les justiciables lors des consultations. Un point positif mis en avant lors de l'atelier national relevait par ailleurs de la jeunesse des magistrats dans les Tribunaux de Résidence. Ce point n'avait pas été évoqué dans les provinces, mais a été jugé favorable à Bujumbura car les juges seraient ainsi plus à même de parcourir les collines et pourraient acquérir des connaissances et de l'expérience.

Concernant les données quantitatives recueillies, le fait que 42 % des juges estiment que leur propre corps de métier est plutôt corrompu a été accueilli comme un élément positif. Selon plusieurs intervenants, cette donnée montrerait la capacité d'autocritique des juges.

### **3.3.2. Points faibles repris lors de l'atelier**

Parmi les points faibles, la corruption, les déficits d'indépendance, le manque de compétences juridiques parmi les juges et les problèmes matériels dans les juridictions ont de nouveau retenu la plus grande attention. Un débat prolongé concernait les chevauchements de compétences entre le mandat de la CNTB et la mission des Tribunaux de Résidence. L'ampleur des problèmes a été jugée telle qu'un des participants a avancé que les Tribunaux de Résidence étaient simplement « délaissés » par le Ministère de la Justice.

### **3.3.3. Améliorations proposées lors de l'atelier**

Par ordre d'intervention, les propositions suivantes ont été émises pour améliorer la situation de la justice de proximité au Burundi :

- Prévoir des mécanismes de résolution pacifique des conflits consacrés par la loi en vue de maintenir la paix sociale et de limiter les litiges soumis aux tribunaux ;
- Traduire en kirundi l'ensemble des textes de lois et assurer leur vulgarisation au niveau national ;
- Décentraliser les moyens financiers au bénéfice des Tribunaux de Résidence, ce qui limiterait la dépendance de ces derniers vis-à-vis des communes et les risques de corruption ;
- Prévoir dès 2012, au niveau du Ministère de la Justice, une ligne budgétaire pour le fonctionnement des Tribunaux de Résidence ;
- Trouver une solution à deux problèmes spécifiques aux Tribunaux de Résidence, à savoir le mode de fonctionnement (absence de prévisions dans le budget de l'Etat) et le fait que certains litiges restent tranchés sur base d'un droit non écrit (la 'coutume') ;
- Humaniser la justice burundaise pour qu'elle soit vécue comme une valeur ; prévoir, pour cela, toute une éducation de la population ;
- Mettre en place des systèmes d'arbitrage permettant de trancher les conflits ;
- Revoir les textes de loi qui causent un dysfonctionnement au sein des tribunaux de Résidence ;
- Prévoir des tribunaux spécialisés dans les affaires foncières ;
- Organiser un plaidoyer pour le vote et la promulgation de la loi sur les successions, des régimes matrimoniaux et libéralités, afin que les juges ne tranchent plus des litiges en la matière sur base de la coutume qui reste discriminatoire, mais sur base du droit écrit ;
- Edicter, au niveau du Ministère de la Justice, une circulaire en matière d'accueil et de conciliation des justiciables pour pallier au fait que les juges reçoivent des « doléances » sans aucune base légale ;
- Harmoniser les salaires entre les magistrats des Tribunaux de Résidence et ceux des juridictions supérieures ;

- Revoir la compétence pénale des Tribunaux de Résidence.

**Image 4 - Séance plénière à l'atelier de Ruyigi**



## **PARTIE 4**

### **RECOMMANDATIONS**

Bien que les avis exprimés tout au long des consultations provinciales et de l'atelier national aient été très variés, certaines tendances générales se sont dégagées de manière très nette. En particulier l'approbation qu'ont connu les affirmations concernant la surcharge de travail des juges et la difficulté de leur tâche soulèvent des questionnements quant à la manière d'améliorer la situation. L'impression d'une corruption omniprésente appelle également à des remèdes. En même temps, la réflexion nationale a permis de mettre en évidence des atouts de la justice de proximité burundaise qui devront être utilement mis à profit dans le cadre d'améliorations futures.

#### **4.1. POINTS FORTS A SOUTENIR**

En tout premier lieu, il importe de souligner le grand potentiel que représente la justice de proximité tel qu'elle s'est développée au Burundi et tel qu'elle a évolué au cours des dernières années. Globalement, les Burundais s'accordent pour constater l'importance des très nombreux Tribunaux de Résidence qui sont à leur disposition. Au cours des consultations provinciales, bon nombre d'entre eux a même demandé la création de tribunaux supplémentaires. De manière générale, les justiciables jugent bons l'accessibilité géographique et l'accueil dans les juridictions. Par ailleurs, les taux de litige sont remarquablement élevés au Burundi, démontrant que les tribunaux sont certes critiqués mais sont aussi – surtout et avant tout – fortement sollicités. Bien qu'un besoin de réforme se fasse sentir, tout n'est pas noir, loin de là. Certains acquis méritent d'être activement préservés (4.1.1.) ; les évolutions positives doivent être encouragées et poursuivies (4.1.2.).

##### **4.1.1. Conserver les atouts de la justice de proximité**

Le principal atout de la justice de proximité burundaise est l'importance de son maillage territorial et la facilité avec laquelle les justiciables disent pouvoir y accéder. Grâce à une lutte résolue contre la corruption et contre les emprises extérieures sur le travail des magistrats, ce potentiel important pourra pleinement bénéficier à tous les citoyens. Face à la multiplication des conflits fonciers et aux défaillances des autorités traditionnelles, les institutions judiciaires de base auront un rôle essentiel à jouer pour la conservation de la paix et de la cohésion sociale. La qualité des infrastructures réhabilitées et le nombre inégalé de magistrats professionnels donnent au Burundi toutes les chances de développer un système judiciaire perçu comme efficace et utile par ses usagers.

##### **4.1.2. Poursuivre la réhabilitation d'une justice impartiale**

Au cours des dernières années, d'importants efforts ont été consacrés à la réhabilitation et à la reconstruction de tribunaux, à la distribution de nouveau matériel de fonctionnement et à la mise à niveau du personnel judiciaire. A ce jour, ces efforts se poursuivent et doivent être vivement encouragés.

Parallèlement à la reconstruction matérielle, un important travail a été engagé quant à la réhabilitation de l'image de marque de la Justice. Après des décennies de monopartisme, de guerre et

d'abus de pouvoir, les institutions judiciaires avaient été nettement dominées par les hommes et par une certaine ethnie. Au cours des dernières années, un rééquilibrage de cette situation a été favorisé afin de permettre aux Burundais dans toute leur diversité de se reconnaître dans leurs institutions. Pour pouvoir apparaître comme impartiale aux yeux des justiciables, la justice doit en effet être exempte de soupçons d'ethnisme, de corporatisme ou de clientélisme. Une lutte résolue contre les malversations et les favoritismes de tout ordre permettra maintenant de poursuivre le chemin entamé.

## **4.2. PISTES DE REFORME A DEVELOPPER**

Parmi les pistes de réforme les plus importantes à développer, on citera plus particulièrement la nécessité d'assurer une autonomie de gestion budgétaire pour les Tribunaux de Résidence (4.2.1.), de promouvoir les mécanismes alternatifs de résolution des conflits dans le domaine civil (4.2.2.), de normaliser la procédure suivie dans le domaine pénal (4.2.3.) et de revoir certaines dispositions législatives nuisibles au bon fonctionnement des tribunaux (4.2.4.).

### **4.2.1. Garantir l'autonomie de gestion budgétaire des tribunaux**

L'une des réformes les plus urgentes mais aussi les plus simples à réaliser concerne la garantie d'une gestion budgétaire autonome dans les Tribunaux de Résidence. En attendant la mise en place d'une provision budgétaire dédiée par le Ministère de la Justice, il importe d'assurer la mise en œuvre de la loi du 4 juillet 2003 prévoyant la mise en place de Comités Locaux de Justice chargés de gérer les recettes administratives des tribunaux à l'échelle communale.

### **4.2.2. Promouvoir les modes alternatifs de résolution des conflits (MARC)**

Une autre mesure à mettre en œuvre prioritairement concerne l'adaptation du mode de fonctionnement des tribunaux aux réalités locales et au besoin de prévenir les procédures contentieuses. A l'image des autres pays de la sous-région et de l'expérience de la CNTB, le développement de modes alternatifs de résolution des conflits permettrait de répondre plus efficacement aux attentes des justiciables et au type de droit qui régit une grande partie des conflits dans les Tribunaux de Résidence – c'est-à-dire la coutume. A l'instar des pays voisins, il serait envisageable de mettre en place des structures extrajudiciaires dont la saisine obligatoire en tant qu'instance pré-juridictionnelle permettrait de désengorger les tribunaux. De manière beaucoup plus simple, il serait également possible d'exploiter des pratiques et modalités déjà existantes.

Dans une large mesure, les MARC sont déjà régulièrement pratiqués dans les tribunaux. En particulier à travers la pratique des juges de recevoir des « doléances », les justiciables sont souvent orientés et conciliés en évitant un recours en contentieux. Cette pratique devrait être régularisée et instituée formellement afin d'être valorisée dans le cadre de l'évaluation professionnelle des magistrats. L'ordonnance portant Règlement d'Ordre Intérieur des Juridictions pourrait être revue en ce sens et prévoir notamment la tenue de registres concernant le nombre d'affaires entendues et réglées hors contentieux. L'obligation de rendement que l'ordonnance prévoit dans le domaine des jugements rendus pourrait être adaptée et le suivi dans le cadre de contrôles administratifs et hiérarchiques pourrait être adapté.

Par ailleurs, même lorsque la procédure contentieuse est déjà entamée, la simple mise en application d'une disposition oubliée du Code de Procédure Civile permettrait également d'aller dans le sens d'un renforcement des MARC et du désengorgement des tribunaux. L'article 34 alinéa 3 prévoit

ainsi qu'à tout moment de la procédure, les parties peuvent, en vertu d'un accord conclu entre elles, « donner pouvoir au juge de statuer comme amiable compositeur ». Méconnu par les juristes burundais, cet article emprunté au droit français<sup>39</sup> autorise le juge à statuer en équité plutôt que d'appliquer et de faire respecter le droit écrit. L'alinéa 4 transforme le juge en arbitre en lui offrant une liberté considérable, sans entraîner l'inconvénient principal de l'arbitrage privé qui est son coût, inaccessible aux particuliers. De plus, le justiciable bénéficie de toute la compétence du juge professionnel.

Que ce soit en phase précontentieuse ou à travers l'application de l'article 34 alinéa 3 CPC, il importera que les juges disposent d'une formation spécifique aux techniques de composition amiable, soient en mesure d'inciter les justiciables à s'entendre sur le recours à de telles techniques et puissent être évalués en fonction de leurs performances dans ce domaine.

#### **4.2.3. Clarifier ou réformer les compétences pénales des TR**

Au vu de l'absence de représentation du Ministère Public et du faible niveau de formation des juges des Tribunaux de Résidence, la compétence pénale de ces tribunaux semble particulièrement problématique. Bien que le problème n'ait pas été soulevé en ces termes lors des différents ateliers, il pourrait sembler opportun de supprimer définitivement cette compétence au bénéfice des TGI. Considérant le volume relativement peu élevé de dossiers, cela représenterait une augmentation de 10 à 20 % de la charge de travail dans le domaine pénal pour les TGI, impliquant probablement quelques nouvelles affectations de magistrats. Les Tribunaux de Résidence, quant à eux, connaîtraient à la fois un soulagement de leur charge de travail qu'une simplification considérable des domaines de spécialisation et de formation des juges.

En partant de la répartition actuelle des compétences, il faudrait dans tous les cas veiller à ce que chaque décision de justice pénale pouvant aboutir à une privation de liberté s'organise en la présence effective du Ministère Public, du début à la fin du procès. Un fonctionnaire itinérant désigné au niveau du TGI pourrait par exemple exercer cette fonction.

#### **4.2.4. Adapter les textes de loi aux exigences du terrain**

Outre les règles de compétence, plusieurs textes de loi sont actuellement inadaptés aux réalités quotidiennes des Tribunaux de Résidence. S'il importe de ne pas précipiter des réformes de grande ampleur, il convient néanmoins d'entamer une révision des textes les plus problématiques. Le sentiment de surcharge de travail généralisé dans les Tribunaux de Résidence et les difficultés rencontrées par les juges peuvent, dans une large mesure, être résolus grâce à de simples retouches du législateur.

Une disposition particulièrement problématique concerne l'exécution des jugements dans le domaine foncier, régie par l'article 78 COCJ. A ce jour, cet article demande aux juges de se déplacer à trois en se faisant accompagner d'un greffier. Souvent, le tribunal fait également appel à des forces de l'ordre pour assister à l'exécution. Alors qu'il ne s'agit parfois que de planter quelques bornes, c'est toute une délégation qui se déplace pour effectuer le travail, impliquant régulièrement la paralysie du

---

<sup>39</sup> La disposition correspond à l'article 12 alinéa 4 du NCPC français. L'article est pour le moment également sous-exploité en France, mais certains tribunaux y disposent tout de même déjà de chambres de composition amiable spécialisées. Par ailleurs, une extension du champ d'application de la disposition est actuellement envisagée.

tribunal pendant plusieurs heures. Les Tribunaux de Résidence étant également compétents pour exécuter les jugements rendus en appel par les TGI (article 236 al. 3 CPC), la situation juridique actuelle contraint par ailleurs les juges à matérialiser de leurs propres mains des jugements qui peuvent être contraires à leur appréciation véritable. De la perspective des justiciables, l'appareil judiciaire des juges provoque régulièrement des accusations de corruption. Une réforme des dispositions concernées doit impérativement être envisagée pour normaliser les conditions de travail des juges dans ce domaine.<sup>40</sup>

Toujours dans le domaine des exécutions de jugements, les limites de saisie prévues par l'article 250 CPC se révèlent être très élevées au vu des conditions socio-économiques des populations rurales. Au résultat, la plupart des jugements impliquant le recouvrement d'une dette ou de dommages-intérêts ne peuvent pas être exécutés. Une définition générale et réaliste des conditions de l'indigence, alignée sur les conditions d'exemption de frais de justice (article 405 CPC) serait à ce sujet vivement souhaitable.<sup>41</sup>

Une clarification serait également souhaitable au sujet des moyens de sanction de faux témoignages devant les Tribunaux de Résidence. L'article 99 al. 2 CPC prévoit que « sous peine de déni de justice, tout faux témoignage est sanctionné séance tenante selon les peines prévues par le code pénal ». Or, selon l'article 399 du code pénal, le faux témoignage est passible d'une peine supérieure à deux ans, ce qui exclut la compétence du Tribunal de Résidence selon l'article 6 COCJ. Les Tribunaux de Résidence ne peuvent donc pas statuer « séance tenante » en la matière et l'article 99 al. 2 CPC y est tout simplement inapplicable.

Sur le long terme, il importerait également d'entamer une réforme du texte de référence régissant le domaine d'intervention privilégié des Tribunaux de Résidence : le droit foncier. Long de plus de 500 articles, le code foncier est non seulement très technique et difficile à comprendre, mais de surcroît il ne traite que très partiellement du type de conflits auxquels sont véritablement confrontés les tribunaux. L'essentiel du code traite des terres enregistrées ou certifiées par les communes, ce qui représente environ 1 % du territoire national. Les terres régies par la coutume – soit la très grande majorité – sont pratiquement ignorées.

Le texte du code venant d'être partiellement rénové en 2011, c'est maintenant une véritable réforme sur le long terme qui devrait être envisagée pour simplifier et adapter le texte aux réalités sociales.<sup>42</sup> Etant difficile d'entamer une réforme pour un texte qui vient d'être rénové, il convient de donner les orientations de la réforme proposée tout en précisant les réalités sociales auxquelles le texte serait adapté.

Toujours sur le long terme, une réflexion approfondie, voire une consultation populaire, devrait être menée sur la question du droit des successions. Faut-il ou non légiférer en la matière ? La réponse à cette question ne pourra appartenir qu'aux Burundaises et aux Burundais eux-mêmes. Posée à répétition pendant les ateliers provinciaux et national, la question devra tôt ou tard être débattue

---

<sup>40</sup> Voir pour une proposition concrète : KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009, pp. 77-79.

<sup>41</sup> Voir à ce sujet : KOHLHAGEN, D., *ibid.*, pp. 79-81.

<sup>42</sup> Un texte de code adapté aux réalités burundaises avait déjà été développé dans les années 1990, mais il a été compromis par la guerre. Les travaux en question pourraient servir de point de départ pour une réforme à long terme. Voir les projets FAO TCP/BDI/9155 et TCP/BDI/2251 (« phase d'identification et d'orientation », 1991-1992), ainsi que le projet FAO TCP/BDI/2355 (« préparation et rédaction d'un avant-projet de code rural », 1993-1994).

publiquement. L'avant-projet de loi portant successions, régimes matrimoniaux et libéralités soumis à l'Assemblée Nationale en 2003 pourrait par exemple servir de base de discussion.

De manière générale, il importe de développer une sensibilité accrue aux spécificités des Tribunaux de Résidence lors de réformes législatives. En particulier le Service National de Législation devrait disposer d'une expertise confirmée en matière de justice de proximité.

#### **4.3. SUITE A DONNER A LA REFLEXION NATIONALE**

L'exercice de réflexion nationale restitué au cours des pages précédentes a constitué un signal important. La tenue d'une réflexion publique sur un sujet aussi central que l'administration de la justice permet à la fois d'explicitier la volonté des autorités à se mettre à l'écoute des citoyens que de responsabiliser les usagers en leur proposant de s'exprimer sur leurs souhaits d'amélioration. De cette perspective, il est salutaire que la prochaine initiative de la même nature se profile déjà à l'horizon. En effet, le document de politique sectorielle 2011-2015 projette la tenue d' « Assises de la Justice » qui permettront de relancer à nouveau le débat, mais en se focalisant de manière beaucoup plus large sur les institutions judiciaires dans leur ensemble.

D'évidence, de telles réflexions ne sont pas destinées à demeurer une fin en soi et il importe d'en clarifier de manière très précise les objectifs. Pour le moment, la pertinence de concertations publiques ne peut pas être considérée comme une donnée acquise. Habitué à la restitution de rapports d'experts, plusieurs participants de l'atelier national s'étaient ainsi étonnés de l'absence de propositions de réforme préétablies dès l'ouverture de l'atelier. Pour ces personnes, l'idée d'élaborer collectivement des pistes de prise de décision semblait peut-être surprenante. Pourtant, l'importance d'une telle approche ne devrait pas faire de doute.

Tout particulièrement dans un contexte social comme celui du Burundi, il importe que les élites de la capitale restent à l'écoute des populations rurales et des catégories les plus marginalisées. L'exercice démocratique dans un pays très pauvre où un grand nombre de personnes n'est pas à même de participer aux processus de prise de décision suppose parfois des mesures peu habituelles. L'organisation de consultations populaires ou d'ateliers de réflexion peut constituer une telle mesure, à condition que ces initiatives soient véritablement prises en compte lors de la définition d'orientations politiques ou de réformes législatives.

Introduit sous la violence de la colonisation et ayant ensuite fonctionné pendant des décennies sous des régimes militaires, le système judiciaire burundais connaît une connotation politique assez forte. Il importe de ne pas perdre de vue cette réalité historique pour comprendre la grande importance d'initiatives comme la réflexion nationale qui vient d'être réalisée. Comme dans d'autres pays, le système judiciaire burundais peut – et doit – se mettre au service de l'ensemble de la population. La poursuite de la réflexion collective constitue une chance importante pour panser les plaies de l'héritage autocratique qui continue à hanter les institutions. Pour que l'initiative réussisse, il importe que les participants s'y reconnaissent et que leur prise de parole soit résolument suivie d'effets par les décideurs.



**Image 5 - Groupe de travail à l'atelier de Kayanza**



## PARTIE 5

### ANNEXES

#### 5.1. DOCUMENTS COMPLEMENTAIRES

##### 5.1.1. Chronogramme des consultations

	Dates	Rencontres, coordination	Actions réalisées
Semaine 1	4 juillet 2011	Briefing PABG, Ministère	
	5 juillet 2011	Echanges avec intervenants dans le secteur judiciaire	Briefing animateurs
	6 juillet 2011		
	7 juillet 2011		
	8 juillet 2011	<i>Echanges informels</i>	
	9 juillet 2011		
	10 juillet 2011		
Semaine 2	11 juillet 2011		
	12 juillet 2011		Briefing animateurs
	13 juillet 2011		Atelier à Ruyigi
	14 juillet 2011		Atelier à Gitega
	15 juillet 2011		Atelier à Kayanza
	16 juillet 2011	<i>Echanges informels</i>	<i>Réajustements méthodologiques</i>
	17 juillet 2011		
Semaine 3	18 juillet 2011		Atelier à Bururi
	19 juillet 2011	Echanges avec intervenants dans le secteur judiciaire	<i>Discussion ateliers</i>
	20 juillet 2011		
	21 juillet 2011		
	22 juillet 2011		Atelier national

##### 5.1.2. Questionnaire quantitatif soumis en fin des ateliers provinciaux

Une série de vingt affirmations était soumise aux participants à la fin des travaux en groupe. Chaque affirmation pouvait être confirmée ou infirmée par les participants. Les abstentions n'ont pas été comptabilisées.

*Version originale des affirmations soumises aux participants*

- “Burya abacamanza ba sentare y’intango bakora neza”
- “Akazi k’abacamanza ba sentare y’intango karoroshe”
- “Benshi mu bacamanza b’amasentare y’intango bararya igiturire”
- “N’abenshi bo muri za sentare nkuru z’igihugu barakirya”
- “Abanditsi b’imanza ba sentare z’intango bakira neza ababuranyi”
- “Ahubwo barya ibiturire”
- “Akazi k’abacamanza ba sentare z’intango ni umurengera”
- “Abanyagihugu ntibubaha abacamanza ba sentare z’intango”
- “Abajejwe intwaro mu makomine ntibubaha abacamanza ba sentare z’intango”
- “Abajejwe intwaro mu makomine barubahiriza ingingo za sentare z’intango”
- “Abacamanza bo muri sentare nkuru y’igihugu barakengera abo mu masentare z’intango”
- “Sentare z’intango zirikwega mu kazi k’azo”
- “Sentare z’intango ziregereye abazitura”
- “Sentare z’intango zirakeneye kwongererezwa uburyo bwo gukora”
- “Sentare z’intango zirakeneye kwongererezwa abakozi”
- “Abacamanza ba sentare z’intango bakwiye guhembwa neza”
- “N’abanditsi b’imanza bakwiye guhembwa neza”
- “Umucamanza wa sentare y’intango ategerezwa kuba akarorero keza no mu gihe atari ku mirimo”
- “Abacamanza bategerezwa kubahiriza imigenzo y’aho bakorera”
- “Abacamanza babwirizwa kumenya amategeko”

*Traduction française des affirmations soumises aux participants*

- « Les juges des TR travaillent plutôt bien »
- « Les juges des TR ont un travail facile »
- « Les juges des TR sont plutôt corrompus »
- « Les juges du TGI, aussi, sont plutôt corrompus »
- « Les greffiers des TR accueillent bien les justiciables »
- « Les greffiers des TR sont plutôt corrompus »
- « Les juges des TR ont trop de travail »
- « La population manque de respect vis-à-vis des juges »
- « L’administration manque de respect vis-à-vis des juges »
- « Les juges du TGI manquent de respect vis-à-vis des juges des TR »
- « Le TR travaille trop lentement »

- « Le TR est facilement accessible (proche) »
- « Les tribunaux ont besoin de plus de moyens »
- « Les juges des TR doivent être mieux payés »
- « Les greffiers des TR doivent être mieux payés »
- « Même dans la vie privée, le comportement d'un juge doit toujours être exemplaire »
- « Les juges doivent mieux apprendre nos coutumes »
- « Les juges doivent mieux apprendre les textes de loi »

### **5.1.3. Article de Lambert Gahungu paru dans le journal Iwacu du 26 juillet 2011**

*A travers des consultations et ateliers de réflexion, le ministère de la justice procède à la revue de son système judiciaire. C'est dans ce contexte que se situe l'atelier de ce vendredi 22 juillet 2011 au Celexon rassemblant des experts juristes.*

« La justice de proximité », tel est le débat de l'heure. Trois problèmes principaux ont suscité l'intérêt du sujet : le nombre de dossiers ayant dépassé leurs délais de traitement (arriérés judiciaires), les jugements non exécutés, et l'insuffisance des juges. Ceci est une déclaration de Félix Ndayisenga, directeur général de la justice.

Grâce à l'appui de l'Union Européenne à travers le programme *Gutwara neza*, des consultations ont été alors organisées du 13 au 18 juillet courant dans les provinces Ruyigi, Gitega, Kayanza et Bururi. 7 catégories de personnes y étaient conviées : des juges des tribunaux de résidence (T.R), des magistrats des tribunaux de grande instance (T.G.I) et de la Cour d'Appel, des greffiers, des responsables administratifs et des parlementaires, des agents de police, la société civile, et des justiciables n'appartenant à aucune de ces catégories.

A travers ces consultations, il est ressorti notamment que les T.R ont besoin de plus de moyens matériels et humains pour travailler. Que les juges et greffiers des T.R doivent être mieux payés. Que les mêmes juges « ont trop de travail. »

Les justiciables ont aussi constaté que les juges des T.R sont corrompus et qu'ils doivent respecter les coutumes locales. Quant aux juges en question, ils estiment que la population et les juges des T.G.I ne les respectent pas. Ces derniers croient que les juges des T.R doivent mieux connaître les textes de loi.

A voir cet état de choses, « le problème est plutôt de fond et va au-delà du matériel », apprécie Isabelle Brouillard, expert en Etat de droit au Programme Gutwara Neza de l'Union Européenne. Ceci parce que, pense-t-elle, ce Programme appuie, dans 6 provinces, au niveau infrastructures et moyens de travail : Gitega, Bururi, Kayanza, Ruyigi, Karuzi et Bujumbura dit rural. Cet appui consiste en la construction ou réhabilitation des T.R et leur équipement, don des motos pour les juges, ainsi qu'une formation continue des magistrats des T.R

La question essentielle reste alors l'avenir de la justice de proximité (tribunaux de résidence) au Burundi. Quelques pistes de solution ressortent des participants : une traduction des textes judiciaires en langue nationale, un suivi régulier du système judiciaire, une prévision budgétaire aux T.R pour que ceux-ci ne dépendent plus des communes.

Un président d'un T.R avait estimé que « les T.R sont délaissés par le ministère de la justice. » Une autre présidente de la même instance demande aussi « une révision des disparités salariales et indemnités entre les juridictions supérieures et les tribunaux de base. »

La loi sur la succession est revenue à l'ordre du jour et un intervenant a estimé que son aboutissement pourrait résoudre le problème de conflits fonciers « qui occupent 40 % des dossiers dans les juridictions. »

Un magistrat pense aussi que d'autres mécanismes de règlements de conflits pourraient désengorger les tribunaux à toutes les instances.

### **5.3. INDEX ET REFERENCES**

#### **5.3.1. Images et photos**

Image 1 - Discours d'ouverture à l'atelier de Gitega.....	6
Image 2 - Restitution finale à l'atelier de Bururi.....	23
Image 3 - Zone couverte par les ateliers .....	
Image 4 - Séance plénière à l'atelier de Ruyigi.....	43
Image 5 - Groupe de travail à l'atelier de Kayanza .....	49

#### **5.3.2. Tableaux**

Tableau 1 - Intentions de recours en cas de conflit (enquêtes comparées) .....	10
Tableau 2 - Types de conflits soumis aux tribunaux (droit civil).....	14
Tableau 3 - Litiges impliquant un conflit de succession.....	16
Tableau 4 - Conflits familiaux.....	16
Tableau 5 - Litiges liés au retour de réfugiés .....	17
Tableau 6 - Taux de satisfaction avec les tribunaux (enquêtes comparées) .....	18
Tableau 7 - Raisons d'insatisfaction avec les tribunaux (enquêtes comparées).....	18
Tableau 8 - Litiges inscrits pour 100 000 habitants.....	20
Tableau 9 - Activité annuelle des Tribunaux de Résidence .....	21
Tableau 10 - Délais de procédure : jugements civils.....	22
Tableau 11 - Nombre de participants aux ateliers provinciaux.....	25
Tableau 12 - "Les Tribunaux de Résidence ont besoin de plus de moyens pour travailler" .....	28
Tableau 13 - "Les juges des Tribunaux de Résidence doivent être mieux payés" .....	28
Tableau 14 - "Les greffiers des Tribunaux de Résidence doivent être mieux payés" .....	29
Tableau 15 - "Les juges des Tribunaux de Résidence ont trop de travail" .....	30
Tableau 16 - "Les Tribunaux de Résidence ont besoin de plus de personnel pour travailler".....	30
Tableau 17 - "Dans la vie privée, le comportement d'un juge doit être exemplaire" .....	31
Tableau 18 - "Les juges des Tribunaux de Résidence sont plutôt corrompus" .....	32
Tableau 19 - "Les juges du TGI sont plutôt corrompus" .....	32

Tableau 20 - "Les juges doivent respecter davantage les coutumes locales" .....	33
Tableau 21 - "Les greffiers des Tribunaux de Résidence accueillent bien les justiciables" .....	34
Tableau 22 - "Les juges des Tribunaux de Résidence ont un travail facile" .....	35
Tableau 23 - "La population manque de respect à l'égard des juges des TR" .....	36
Tableau 24 - "Les juges du TGI manquent de respect à l'égard des juges des TR" .....	37
Tableau 25 - "Les juges des TR doivent mieux connaître les textes de loi" .....	38
Tableau 26 - "L'administration manque de respect à l'égard des juges" .....	39
Tableau 27 - "Les juges des Tribunaux de Résidence travaillent bien" .....	40

### **5.3.3. Textes réglementaires et législatifs cités**

Ordonnance ministérielle n° 550/101/90 du 10 mars 1990 portant Règlement d'Ordre Intérieur des Juridictions du Burundi

Loi n° 1/015 du 20 juillet 1999 portant réforme du Code de Procédure Pénale (CPP)

Loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du Statut des Magistrats

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

Loi n° 1/009 du 4 juillet 2003 portant modification du décret-loi n° 1/17 du 17 juin 1998 portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes

Loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de Procédure Civile (CPC)

Loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires (COCJ)

Loi n° 1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code Pénal

Loi n° 1/17 du 4 septembre 2009 portant révision de la loi n° 1/18 du 4 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens

Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code Foncier du Burundi

### **5.3.4. Ouvrages et articles cités**

BEDUWE, C. et VAN HERP, M., *Perception de la justice de proximité par la population au Burundi*, Bujumbura, Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance 'Gutwara Neza', 2008.

KOHLHAGEN, D., « Les Bashingantahe écartés de la loi : La place de la justice traditionnelle burundaise après la loi communale de 2010 », *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010.

KOHLHAGEN, D., *Burundi : La justice en milieu rural*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009

KOHLHAGEN, D., *Le tribunal face au terrain*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2007.

OAG, *Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Bujumbura, OAG, 2007.

PAGE, *Etude diagnostique du système juridique et judiciaire du Burundi. Rapport final*, Bujumbura, PAGE, 2008.

PEM-Consult, *Mission d'étude sur problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration et réinsertion des sinistrés au Burundi*, Bujumbura, UNOPS-PNUD-CNTB, 2007.

RCN JUSTICE & DEMOCRATIE, *Statistiques judiciaires burundaises*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2009.

République du Burundi - FED, *Devis-Programme N° 4. Période de croisière du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2011*, Bujumbura, Programme 'Gutwara Neza', 2010.

République du Burundi, *Codes et Lois du Burundi*, Bujumbura, Ministère de la Justice, 3 tomes, 2010.

République du Burundi, *Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi*, Bujumbura, Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, 2008.

RUGADYA, M. A., *Escalating Land Conflicts in Uganda. A review of evidence from recent studies and surveys*, Washington DC, International Republican Institute (IRI), 2009

WEILENMANN, M., *Burundi : Konflikt und Rechtskonflikt*, Francfort-sur-le-Main, Brandes und Apsel, 1997.

**Ouvrage produit avec le soutien technique et financier de l'Union Européenne à travers le  
Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara Neza »**

