

## **LA JUSTICE DANS LE BURUNDI RURAL : QUÊTES DE LÉGITIMITÉ ET QUÊTES DU DROIT**

*par Dominik Kohlhagen*

### **Abstract**

The regulation of land disputes and every day conflicts in rural Burundi currently encounters significant problems. Besides lacking financial means and possessing insufficient autonomy from the executive, the first instance courts also suffer discredit within the legal system; many of their judgements remain unenforced. The effectiveness of traditional judicial authorities is not less problematic. After decades of political control, their legitimacy is no longer unanimous.

But the problem of conflict regulation is also related to historical changes in rules that govern access to land. Customary law that is supposed to apply to most conflicts has become deprived of its foundations, while written rules and registered property rights still play a minor role in rural society. In answer to this absence of rules, legal authorities have to find ways to regulate conflicts through negotiation and conciliation in order to regain legitimacy.

### **1. INTRODUCTION**

Dans le cadre de la mise en place d'une justice transitionnelle, la question des modalités de règlement des conflits constitue actuellement une préoccupation centrale au Burundi. Néanmoins, étonnamment peu de recherches se consacrent à la prise en charge des conflits du quotidien. La régulation de différends familiaux ou de voisinage, de litiges fonciers et de problèmes d'héritage constitue cependant un gage important pour le rétablissement du lien social.

Comme dans d'autres pays anciennement colonisés, au Burundi, les instances de régulation des conflits ne se résument pas aux seules institutions judiciaires. Introduit sous l'administration coloniale, le droit étatique continue à coexister avec des conceptions juridiques héritées de la monarchie précoloniale. Un grand nombre de conflits est ainsi porté devant les *bashingantahe*, les notables collinaires, qui continuent à être investis par la population sur l'ensemble du pays.

Les tribunaux et les *bashingantahe* sont souvent compris comme des instances concurrentes. Alors que, pendant longtemps, la supposée 'modernité' du modèle juridique colonial a motivé une politique en faveur des premiers, les dysfonctionnements du système judiciaire motivent aujourd'hui des recommandations visant à réhabiliter les seconds. Dans les faits, tribunaux comme *bashingantahe* rencontrent actuellement des problèmes considérables pour s'imposer en tant qu'autorités de régulation. Les notables, souvent impuissants devant la violence et la récurrence des conflits, se retrouvent face à des tribunaux qui peinent à exécuter leurs jugements rendus.

Cette situation préoccupante a fait l'objet d'une série d'enquêtes anthropologiques menées entre les mois d'avril et d'octobre 2007 en région

naturelle du Mugamba pour l'ONG belge RCN Justice & Démocratie<sup>1</sup>. Tout en restituant des éléments de cette recherche, la contribution ci-présente s'interroge sur les causes historiques des problèmes actuels et sur les perspectives d'avenir pour l'administration de la justice au Burundi.

## **2. LE POUVOIR DE DIRE LE DROIT : LES AUTORITÉS DÉSAVOUÉES**

### **2.1. La justice institutionnelle discréditée**

Dans les régions rurales, les institutions judiciaires sont surtout représentées par les tribunaux de résidence. Au nombre de 123, ils connaissent de la plupart des affaires civiles en première instance, en particulier des actions relatives aux propriétés foncières non enregistrées et des contestations entre personnes privées de valeur inférieure à 1.000.000 FBU<sup>2</sup>. S'y ajoutent les 17 tribunaux de grande instance qui connaissent principalement des appels en matière civile ainsi que de la plupart des actions pénales.

Une étude récente de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) sur la « justice de proximité » a mis en exergue de nombreux dysfonctionnements dans les tribunaux : manque d'indépendance, absence de moyens matériels et humains, formation insuffisante des juges et déséquilibres ethniques, pour n'en citer que certains. De manière générale, les tribunaux, fréquemment soupçonnés de corruption ou de clientélisme, souffrent d'un déficit de légitimité important<sup>3</sup>.

Les difficultés de fonctionnement sont d'abord d'ordre matériel. Déjà mal lotis avant 1993, la plupart des tribunaux en zone rurale sont aujourd'hui dans un état déplorable. Certains bâtiments détruits pendant la guerre n'ont pas été réhabilités et les audiences se tiennent dans des locaux provisoires. Dans presque toutes les juridictions, des vitres sont brisées, des murs fissurés ou le toit endommagé. Parfois même, la porte principale ne peut être fermée. La majorité des tribunaux est dépourvue d'électricité et d'installations sanitaires. Régulièrement, les juges sont contraints de se partager des bureaux exigus où manquent chaises, tables et rangements.

Les documents de travail se limitent généralement à quelques textes de loi et recueils de jurisprudence aux couvertures ornées de sigles d'ONG. Le matériel bureautique se résume à une ou deux vieilles machines à écrire

---

<sup>1</sup> KOHLHAGEN, D., *Le tribunal face au terrain. Les problèmes d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2008 ; les enquêtes de terrain et relevés de dossiers judiciaires ont été effectués dans les communes de Kabarore, Muruta, Matongo, Bukeye, Muramvya, Mugongo-Manga, Rusaka, Mukike, Gisozi et Mugamba.

<sup>2</sup> Article 12 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire ; 1.000.000 FBU correspondent à environ 850\$.

<sup>3</sup> BARANDAGIYE, P., *Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'Action Gouvernementale, 2007.

mécaniques. Dans certains tribunaux, les jugements et procès-verbaux doivent être dressés à la main faute de machine en état de marche.

En 2006, à l'échelle nationale, le secteur de la justice a fonctionné avec un budget de moins de 1\$ par habitant<sup>4</sup>. Pendant la même période, en Belgique, ce chiffre dépassait les 200\$. Cependant, si dans les tribunaux de résidence burundais, même les fournitures élémentaires – tels que le papier ou les stylos – font parfois défaut, c'est surtout le mode de gestion budgétaire qui se doit d'être remis en question.

Les tribunaux de résidence ne jouissent actuellement d'aucune autonomie financière. En effet, depuis 1988, les recettes des tribunaux sont intégralement versées à la caisse communale<sup>5</sup>. Si, selon les textes, les sommes ainsi perçues doivent être réaffectées par l'administration à des structures locales chargées du développement du secteur de la justice<sup>6</sup>, de telles structures n'ont jamais vu le jour ou ne sont pas opérationnelles<sup>7</sup>. Fort surprenante au regard du principe de la séparation des pouvoirs, la soumission financière des institutions judiciaires au pouvoir exécutif se traduit, dans les faits, par une vulnérabilité particulièrement accentuée des tribunaux.

À cette situation déjà peu propice au fonctionnement autonome de la justice s'ajoutent d'autres rapports de dépendance matérielle. Plusieurs tribunaux de résidence occupent ainsi des locaux appartenant à la commune et se voient contraints de programmer leurs audiences en fonction des demandes de l'administration.

Dans ce contexte, les prises d'influence de l'administration sur les décisions judiciaires sont facilitées de manière considérable. Les justiciables, pas toujours familiarisés avec les domaines de compétence respectifs mais conscients des rapports de force, peuvent ainsi préférer l'administrateur au juge pour obtenir gain de cause dans un conflit. Doté d'un véhicule, là où les juges se déplacent sur des kilomètres à pied, l'administrateur dispose par ailleurs de moyens bien plus efficaces pour procéder à l'exécution de ses décisions.

C'est ainsi qu'« il n'est pas rare de trouver des administrateurs qui se substituent à la juridiction d'appel en vérifiant avec modification l'exécution faite par le juge du tribunal de résidence. (...) Certains administrateurs modifient les décisions judiciaires prises par le tribunal de résidence, créant ainsi des conflits violents entre la partie gagnante du tribunal et le vainqueur de la commune qui avait perdu le procès au tribunal »<sup>8</sup>.

Fragilisée, l'institution judiciaire ne peut fonctionner actuellement qu'avec le concours d'acteurs extérieurs. Ainsi, pour le moment, ce sont des

---

<sup>4</sup> En 2006, le budget du Ministère de la Justice s'élevait à 5 330 433 084 FBU, soit près de 5 000 000 \$ pour 6 millions d'habitants (Ministère de la Justice de la République du Burundi, *Politique sectorielle 2006-2010*, Bujumbura, Ministère de la Justice, 2006, p. 14).

<sup>5</sup> Décret-loi n° 1/17 du 17 juin 1988 abrogé par la loi n° 1/009 du 4 juillet 2003, qui perpétue cette situation.

<sup>6</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1/009 du 4 juillet 2003.

<sup>7</sup> BARANDAGIYE, P., *op. cit.*, p. 32.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 56.

ONG internationales qui figurent parmi les principaux fournisseurs de mobilier et instruments de travail, qui assurent des formations professionnelles et qui éditent des textes juridiques.

Le manque d'autonomie des juridictions de base entrave considérablement l'autorité des juges. De surcroît, face à la hiérarchie judiciaire, les juges des tribunaux de résidence sont confrontés à une certaine déconsidération latente. Ne disposant souvent que d'une formation juridique accélérée de 6 mois<sup>9</sup>, les juges des tribunaux de résidence sont régulièrement perçus comme étant moins aptes à apporter des solutions aux conflits qui leur sont soumis.

Pourtant, sur le fond, la très grande majorité des litiges dont connaissent les tribunaux de résidence ne nécessite pas de connaissance approfondie du droit écrit. Selon les sources, entre 70 % et 80 % des dossiers<sup>10</sup> relèvent ainsi du domaine foncier non enregistré et sont régis par des règles coutumières. Bien davantage qu'en tant qu'hommes de loi, les juges sont donc sollicités pour se prononcer sur des règles qu'aucune faculté de droit ne dispense pour le moment.

Cette situation, méconnue ou occultée dans les juridictions supérieures, confère aux tribunaux de résidence un rôle très difficile à assumer. Formellement imbriqués dans un système de droit écrit, leur travail quotidien nécessite en réalité avant tout une bonne connaissance des réalités de terrain et une sensibilité particulière aux pratiques foncières locales. Les attentes des justiciables s'adressant aux tribunaux portent moins sur la qualité des juges en tant que juristes que sur leur capacité à s'imposer en tant qu'arbitres ou conciliateurs dans un cadre extra-légal.

Dans un tel contexte, le déficit de reconnaissance dont souffrent les tribunaux de résidence au sein de la hiérarchie judiciaire et face à l'administration est particulièrement préjudiciable. Il renforce l'image d'une institution en manque d'autorité pour s'affirmer dans la régulation de conflits.

Ce manque d'autorité se manifeste tout particulièrement au moment de l'exécution des jugements. Bien qu'il n'existe pas de données fiables à ce sujet, une grande partie des jugements rendus n'est probablement jamais ou mal exécutée. Les actes de résistance lors des déplacements des juges sont fréquents et, souvent, les délimitations foncières fixées en vertu d'une décision judiciaire sont détruites après le départ des juges<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> En raison de la volonté de neutraliser des déséquilibres ethniques au sein de la magistrature, la tendance à nommer ou à promouvoir des juges peu formés s'est même renforcée au cours des dernières années.

<sup>10</sup> Taux reposant sur des estimations ou relevés de dossiers dans : BARANDAGIYE, P., *op. cit.*, p. 37 ; KOHLHAGEN, D., *op. cit.*, p. 156 ; SAUVAIN, P., UVIN, P., *Relations entre les communes et les organisations locales au Burundi. Étude sur le rôle des collectivités locales dans le développement rural*, Bujumbura, dactylographié, 1992, p. 54.

<sup>11</sup> Qualifiés de « rébellion » et d' « enlèvement de bornes judiciaires » par le code pénal, ces actes comptent parmi les principales infractions constatées par les parquets ; KOHLHAGEN, D., *op. cit.*, pp. 52-54.

Par ailleurs, il n'est pas rare de voir la légitimité de décisions de justice remise en question en raison de soupçons de corruption. Lors des enquêtes menées au Mugamba, cette hypothèse a été évoquée de manière plus ou moins explicite par près d'un quart des personnes n'ayant pas eu gain de cause dans un litige tranché par un tribunal. Fondée ou non, la fréquence de telles allégations donne à réfléchir quant au regard porté par les justiciables sur les institutions.

## 2.2. Les notables traditionnels contestés

Face aux difficultés multiples que rencontrent les structures judiciaires, de nombreux documents émanant d'organismes internationaux recommandent aujourd'hui de renforcer le rôle des notables collinaires en les intégrant au système judiciaire officiel<sup>12</sup>. Dans ces documents, les *bashingantahe* sont généralement compris comme une instance d'arbitrage ou de médiation susceptible de désengorger les tribunaux qui, de leur côté, procèderaient à une application plus stricte de la loi en cas d'échec de la conciliation. Le PNUD, en particulier, a permis le financement d'un vaste programme d'identification des *bashingantahe* lancé en 1999 auquel furent associées de nombreuses organisations locales et internationales<sup>13</sup>.

Le bien-fondé d'une telle opération a, depuis, été remis en question par de nombreux observateurs. Le simple projet de cataloguer des notables traditionnels pour les intégrer à un appareil étatique d'origine exogène peut déjà susciter certaines réserves. Mais l'opération alla même plus loin. En 2002, elle aboutit à la création d'une structure nationale, le Conseil National des Bashingantahe, habilitée à décider de nouvelles investitures. Fréquemment présidées par des *bashingantahe* eux-mêmes nommés récemment, ces investitures 'nouveau style' suscitent aujourd'hui des critiques<sup>14</sup>. Plutôt que de contribuer à la reconnaissance sociale des notables collinaires, le programme a vraisemblablement provoqué le contraire en renforçant la confusion qui régnait déjà auparavant autour du concept de *bushingantahe*.

<sup>12</sup> Voir, par exemple : NTAHOMBAYE, P., MANIRAKIZA, Z., *Le rôle des techniques et mécanismes traditionnels dans la résolution pacifique des conflits au Burundi*, Bujumbura, UNESCO, 1997 ; NTAHOMBAYE, P. et al., *Étude sur l'harmonisation du rôle des bashingantahe avec celui des instances judiciaires de base (tribunaux de résidence) dans les provinces frontalières avec la Tanzanie*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2002 ; ICG 2003 (International Crisis Group) ; NTAHOMBAYE, P., DEXTER, T., *The Role of Informal Justice Systems in Fostering the Rule of Law in Post-Conflict Situations. The Case of Burundi*, Geneva, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, 2005.

<sup>13</sup> Projets BDI/99/003 « Appui à la bonne gouvernance, réhabilitation de l'institution des Bashingantahe », BDI/02/B01.QQ/34 « Appui à la réhabilitation de l'institution d'Ubushingantahe ».

<sup>14</sup> À ce sujet, voir : DESLAURIER, Ch., «Le bushingantahe au Burundi. De l'institution locale au patrimoine institutionnel national», in PERROT, C. H., FAUVELLE-AYMAR, F.-X. (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, actes d'un colloque organisé du 8 au 10 novembre 1999 à l'Université de Paris 1, Paris, Karthala, 2003, p. 87.

En effet, depuis la mise en place du système juridique colonial, le *bushingantahe* n'a cessé de subir des emprises extérieures qui ont affecté son assise populaire. Bien avant 1999, ce furent précisément les diverses tentatives d'intégration au système étatique qui ont contribué à une remise en question de la légitimité des conseils de notables.

Dans les 'juridictions indigènes' mises en place sous l'administration coloniale, les *bashingantahe* n'avaient qu'un rôle subordonné. Le pouvoir décisionnel appartenait principalement aux chefs. Néanmoins, les *bashingantahe* étaient soumis à différentes formes de contrôle. Leurs investitures, auparavant indépendantes du pouvoir politique, furent ainsi soumises à l'autorisation des chefs<sup>15</sup>. Manifestement consciente du prestige dont jouissaient les *bashingantahe*, l'administration coloniale utilisa par ailleurs ce titre pour en faire l'un de ses propres moyens de légitimation. C'est ainsi qu'après 1945, « on en arriva à investir systématiquement tout fonctionnaire comme *mushingantahe* »<sup>16</sup>. Un décret du 14 juillet 1952 alla jusqu'à créer « une nouvelle catégorie de *bashingantahe* »<sup>17</sup> en instituant des conseils de sous-chefferie et de chefferie élus au suffrage universel.

Après l'indépendance, l'emprise politique sur le *bushingantahe* s'est encore accentuée. Le régime Micombero (1966-1976) instaura des nouveaux mécanismes de contrôle en associant des représentants aux investitures. Davantage que des gardiens de la tradition, les *bashingantahe* étaient désormais « devenus des relais de l'UPRONA et souvent même des indics de la Sûreté »<sup>18</sup>. Sous le régime Bagaza (1976-1987), les investitures selon le modèle coutumier furent définitivement interdites. La nomination des *bashingantahe* relevait désormais de la compétence exclusive des administrateurs communaux<sup>19</sup>.

Ce n'est qu'après des décennies de contrôle et de dénaturation progressive que le *bushingantahe* fut finalement reconnu au sein du système judiciaire étatique. Une loi de 1987<sup>20</sup> fit ainsi des « conseils des notables de la colline » une institution auxiliaire de la justice. Désormais, les *bashingantahe* devaient émettre un avis préalable sur les affaires civiles soumises aux tribunaux et se prononcer sur l'octroi de dommages-intérêts dans le cadre de certaines infractions pénales.

<sup>15</sup> LAELY, Th., "Le destin du Bushingantahe : transformations d'une structure locale d'autorité au Burundi", *Genève-Afrique*, vol. 30, n° 2, 1992, pp. 75-98, p. 84.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>17</sup> Conseil Supérieur du Pays, session de juin 1956, pp. 38-40 ; cité par DESLAURIER, Ch., *op. cit.*, p. 406.

<sup>18</sup> REYNTJENS, F., "L'ingénierie de l'unité nationale. Quelques singularités de la constitution burundaise de 1992", *Politique africaine*, n° 47, 1992, pp. 141-146, pp. 144s. ; voir également à ce sujet DESLAURIER, Ch., *op. cit.*, p. 407.

<sup>19</sup> L'interdiction de fait des investitures traditionnelles *kwatirwa* ne fut cependant réglée par aucun texte législatif. Voir DESLAURIER, Ch., "Le 'bushingantahe' peut-il réconcilier le Burundi ?", *Politique africaine*, n° 92, 2003, pp. 76-96, p. 88.

<sup>20</sup> Loi n° 1/004 du 14 janvier 1987 portant réforme du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire.

Dans ce contexte, le programme d'identification de 1999 n'était pas dépourvu d'enjeux politiques. La campagne fut notamment critiquée pour avoir privilégié certains interlocuteurs, dont en particulier les membres du CRID (centre de recherche sur l'inculturation et le développement). Le Conseil National mis en place en 2002 n'a jamais obtenu de pouvoir légalement reconnu. Tout au contraire, suite à l'adoption du COCJ de 2005, les *bashingantahe*, dans leur ensemble, furent à nouveau déçus de leur rôle d'institution auxiliaire de la justice<sup>21</sup>. Au regard de la loi, leur fonction a, depuis, été redéfinie en instance extra-judiciaire assurant « l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage »<sup>22</sup> au niveau de la colline.

Face aux diverses redéfinitions et réinventions des instances de régulation des conflits, les populations rurales apparaissent davantage comme des spectateurs que comme des acteurs du changement. À aucun moment depuis la colonisation, les diverses tentatives d'intégration ou de contrôle des *bashingantahe* ne correspondaient à une véritable initiative populaire.

Néanmoins, l'interventionnisme du pouvoir central dans les modes traditionnels de régulation des conflits a provoqué des changements dans le monde rural. L'affaiblissement de la légitimité des *bashingantahe* en est probablement le principal résultat<sup>23</sup>.

Historiquement, l'autorité des notables reposait essentiellement sur leur rôle de modèle pour la société. Disposant d'une certaine aisance matérielle, éloquents et particulièrement fidèles aux valeurs socialement reconnues, les *bashingantahe* étaient choisis par référence à un idéal d'hommes accomplis et intègres. Avant d'être formellement investis à l'âge adulte, ils étaient observés. Dès leur jeune âge, ils devaient se montrer capable de séduire leur environnement en démontrant qu'ils avaient « avalé »<sup>24</sup>, intériorisé, les habitus correspondant à l'idéal du *bushingantahe*.

Davantage qu'à une institution, le *bushingantahe* référait à un « esprit »<sup>25</sup>, à une certaine manière d'être dont le rôle exemplaire était

<sup>21</sup> Conséquence de l'adoption de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire.

<sup>22</sup> Article 37 de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant Organisation de l'Administration Communale.

<sup>23</sup> Voir également à ce sujet : LAELY, Th., *Autorität und Staat in Burundi*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, 1995 ; REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., "Traditional Approaches to Negotiation and Mediation: Examples from Africa", in REYCHLER, L., PAFFENHOLZ, Th. (eds.), *Peacebuilding. A Field Guide*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 128-134.

<sup>24</sup> Pour être investi, « le jeune *mushingantahe* 'avalait' la pierre des hommes respectables (*akabuye k'abagabo*) » ; GAHAMA, J., "L'origine et l'évolution de l'institution des *bashingantahe*", in NTAHOMBAYE, P., NTABONA, A., GAHAMA, J. et KAGABO, L. (dir.), *L'institution des Bashingantahe au Burundi. Étude pluridisciplinaire*, Bujumbura, s. e., 1999, pp. 28-41, p. 37.

<sup>25</sup> Terme choisi par NTAHOMBAYE, P., "La réactualisation de l'institution des *bashingantahe* : enjeu et problématique générale de l'étude", in NTAHOMBAYE, P. *et al.*, *op. cit.*, pp. 5-41, p. 25.

unanimentement accepté par la population. Ainsi, lors des investitures, la contestation d'un simple enfant suffisait pour interrompre la procédure<sup>26</sup>.

Les nouvelles investitures opérées depuis l'époque coloniale ont dérogé à ce principe. Désormais, peut aussi se dire *mushingantahe* un ancien membre de comité de cellule ou une personne nommée par l'administrateur communal. Dans son emploi courant, le terme s'est même banalisé au point de référer parfois à toute personne d'un certain âge.

Sur de nombreuses collines, la population distingue aujourd'hui entre les « bons » et les « mauvais », les « vrais » et les « nouveaux » *bashingantahe*. De manière générale cependant, l'autorité des notables est devenue contestable. Egalement affectée par des changements dans les modes de socialisation, par la mobilité accrue ou la perte de confiance en l'ensemble des institutions, la notoriété des *bashingantahe* et de leurs verdicts ne fait plus unanimité. Pourtant, en tant que valeur, le *bushingantahe* continue à constituer une référence importante.

Sur un ensemble de 83 entretiens effectués au Mugamba, près de 90 % des interlocuteurs associaient spontanément le terme de *bushingantahe* à l'image de personnes intègres et reconnues comme telles par la société. Dans la suite des entretiens cependant, un tiers des personnes interrogées remettait en question la capacité des notables effectivement investis à répondre véritablement à cet idéal. Parfois, les *bashingantahe* étaient dépeints comme impuissants face à « l'injustice qui empoisonne la colline ». Parfois aussi, ils étaient accusés de « corruption » ou de « partialité ». En particulier les personnes les plus vulnérables, les veuves ou encore les jeunes sans attaches familiales accusaient parfois les notables investis de trancher en faveur des familles nombreuses, des hommes ou de l'administration. 13 % des interlocuteurs disaient ne pas croire au caractère équitable des sentences prononcées sur leur colline.

S'il paraît difficile de généraliser ces observations, il importe néanmoins de souligner que les *bashingantahe* ne jouissent pas d'une approbation unanime. Dans les faits, ils rencontrent aujourd'hui des problèmes similaires à ceux des tribunaux de résidence. Bien que sollicités par la population, ils peinent à imposer leurs décisions et sont partiellement remis en question en tant qu'instance de régulation légitime.

### **3. LA DIFFICULTÉ DE DIRE LE JUSTE : « LA COUTUME » DÉNATURÉE**

La difficulté, aujourd'hui généralisée, de prononcer 'le droit' dans le Burundi rural ne relève cependant pas uniquement d'un problème de légitimité. Il importe également de s'interroger sur le fond du droit lui-même. Sur quelles

<sup>26</sup> LAELY, Th., *Autorität und Staat in Burundi*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, 1995, pp. 159-165.

bases les instances de régulation déterminent-elles ce qui est 'juste' ? Comment déterminent-elles la règle tenue pour obligatoire ?

Les enquêtes effectuées au Mugamba ont permis de constater que 54 % des litiges actuellement pendants devant les tribunaux de résidence opposent des membres d'une même famille<sup>27</sup>. Dans la plupart des cas, les tribunaux sont donc sollicités pour connaître de conflits survenus dans un lieu de socialisation de base. L'incapacité à rétablir le lien social ne semble pas seulement se poser pour les tribunaux ou les notables collinaires, mais affecte également les rapports sociaux les plus élémentaires. Manifestement, il existe actuellement des difficultés importantes et généralisées pour déterminer les règles socialement reconnues comme étant obligatoires.

Pour s'en tenir aux textes juridiques, dans la plupart des conflits soumis aux tribunaux de résidence, la règle est déterminée par « la coutume ». En effet, près des trois quarts des conflits concernent le domaine foncier non enregistré et, selon les termes du code foncier de 1986, se rapportent à des « droits privatifs exercés en vertu de la coutume »<sup>28</sup>. À aucun endroit cependant, la loi ne précise la teneur de « la coutume » appelée à régir ces terres. Elle ne donne, par ailleurs, aucun renseignement sur les modes de preuve en matière coutumière.

Or, le principal point de discordance dans les litiges soumis aux tribunaux porte régulièrement sur ces questions : sur la portée d'un supposé legs coutumier, le tracé d'une délimitation foncière définie par un chef, les modalités de successions 'traditionnelles'...

Sur les 433 articles du code foncier, sept seulement mentionnent 'la coutume'. Pour le reste, le code se consacre exclusivement aux deux autres régimes fonciers reconnus : celui des terres domaniales (appartenant à l'État) et celui des propriétés légalement enregistrées (en tant que propriété privée au sens du droit civil). Implicitement considérés comme étant appelés à disparaître<sup>29</sup>, les droits « exercés en vertu de la coutume » apparaissent comme une dérogation au principe du régime civiliste<sup>30</sup>. L'inadaptation du Code Foncier au contexte socio-culturel burundais ne pourrait être plus manifeste. Dans les faits, l'exception formulée par la loi est la règle. La grande majorité des terres au Burundi n'est pas enregistrée<sup>31</sup>.

En renvoyant la plupart des demandes des justiciables à 'la coutume', la législation crée une situation d'imprécision remarquable. Peu de pays ont connu des mutations aussi incisives dans leurs traditions juridiques que le

<sup>27</sup> Pourcentage reposant sur le dépouillement de 1181 dossiers judiciaires.

<sup>28</sup> Loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant Code Foncier du Burundi.

<sup>29</sup> Le législateur précise en effet que ces droits sont protégés par la loi « lors même qu'ils ne seraient pas encore constatés dans un certificat d'enregistrement (...) ».

<sup>30</sup> Selon l'article 334, « les droits fonciers ne sont légalement établis que par un certificat d'enregistrement sous réserve des droits privatifs exercés en vertu de la coutume (...) ».

<sup>31</sup> La lecture évolutionniste du Code Foncier burundais caractérise, de manière générale, la plupart des législations foncières en Afrique ; elle est régulièrement contredite par les pratiques. Voir LAVIGNE-DELVILLE, P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998.

Burundi et aucun juriste ni *mushingantahe* ne saurait probablement définir ce qui constitue aujourd'hui 'la coutume' en matière foncière.

Les fondements historiques légitimant les transactions foncières ont subi des altérations considérables. L'introduction de la propriété privée sous la colonisation et la suppression des chefferies au moment des indépendances ont provoqué des bouleversements profonds. Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans la régulation des conflits fonciers ne peuvent être comprises sans un rappel de ces transformations.

### 3.1. Sous l'administration coloniale : « la coutume » remise en question

Au Burundi ancien, le concept de propriété foncière individuelle était vraisemblablement inexistant. Seul le *mwami* pouvait être considéré comme disposant d'un droit absolu sur les terres de son royaume. Décrit comme « propriétaire éminent »<sup>32</sup> ou « universel »<sup>33</sup> par la littérature coloniale, son rôle s'apparentait probablement davantage à celui d'un dépositaire que d'un 'propriétaire' au sens du droit civil. Né en tenant des graines de sorgho dans sa main, le *mwami* était avant tout le garant de la fertilité des sols.

Par ailleurs, le droit prééminent du *mwami* était, en grande partie, délégué aux chefs. Ce sont eux qui exerçaient pour l'essentiel le contrôle sur l'occupation et l'utilisation des sols. En principe, toute installation sur une terre vacante était subordonnée à leur autorisation et demandait une rétribution. Le domaine agricole ainsi octroyé, l'*itongo*, était héréditaire. Transmis de père en fils, le droit à cette terre familiale continuait cependant à être lié au chef.

De manière générale, les droits fonciers reposaient essentiellement sur des rapports d'échange. Selon Albert A. Trouwborst, au Burundi précolonial, l'attachement aux autorités politiques aurait même été plus déterminant pour l'individu que l'attachement au lieu d'habitation. Prêts à quitter ce lieu en cas de désaccords majeurs ou de pénurie de surfaces cultivables, les Burundais n'auraient pas développé les mêmes liens avec leurs terres que d'autres peuples en Afrique<sup>34</sup>.

À la différence aussi du droit de propriété civiliste, le rapport à la terre était déterminé par des liens fortement personnalisés. À un niveau inférieur, la pratique du *bugererwa* permettait ainsi aux familles de rétrocéder, à leur tour, une part de l'*itongo* moyennant une contrepartie<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> DE CLERCK, L., "Note sur le droit foncier coutumier au Burundi", *Revue juridique de droit écrit et coutumier du Rwanda et du Burundi*, vol. 5, n° 1, 1965, pp. 38-42 : p. 38.

<sup>33</sup> VERBRUGGHE, A., "Le régime foncier coutumier au Burundi", *Revue juridique de droit écrit et coutumier du Rwanda et du Burundi*, vol. 5, n° 2, 1965, pp. 59-82 : p. 59.

<sup>34</sup> TROUWBORST, A., "La mobilité de l'individu en fonction de l'organisation politique du Burundi", *Zaire*, vol. 13, n° 8, 1959, p. 798 ; voir également NDIKURIYO, A., "Mobilité et migration dans le Burundi traditionnel", in UNIVERSITÉ DU BURUNDI (éd.), *Questions sur la paysannerie au Burundi*, Bujumbura, Université du Burundi, 1987, pp. 277-295, p. 280.

<sup>35</sup> Voir, au sujet des régimes fonciers précoloniaux : GAHAMA, J., *Le Burundi sous administration belge. La période du mandat 1919-1939*, Paris, Karthala, 1983, p. 312.

La question de savoir si les liens ainsi consacrés étaient perçus comme participant à des mécanismes de sujétion et de domination des populations paysannes est fortement controversée<sup>36</sup>. Dans tous les cas, la lecture apportée par la littérature coloniale allait dans ce sens en comprenant le système de gestion foncière comme ‘féodal’ et inégalitaire. L’introduction progressive de la propriété privée pouvait ainsi être légitimée comme permettant de garantir davantage de droits aux populations considérées comme étant les plus défavorisées.

Officiellement, la volonté de généraliser la propriété foncière privée fut proclamée par l’administration coloniale en 1929<sup>37</sup>. Sa principale motivation – la protection de la population contre les abus des autorités locales – n’était pas dépourvue d’une certaine ironie. Bon nombre d’abus étaient en effet directement imputables à la politique coloniale elle-même qui avait, au cours des années précédentes, favorisé l’accroissement du pouvoir de ces autorités. Cette tendance se poursuivit même après 1929.

Le statut foncier adopté en juillet 1939 consacra pour la première fois la division tripartite actuelle. Il distinguait ainsi les terres domaniales, enregistrées (détenues par les colons) et « indigènes ». Cette dernière catégorie, selon la perception du colonisateur, était appelée à « évoluer » vers une gestion privatiste et non-discriminatoire. Dès 1939, les chefs, désormais encadrés par l’administration, étaient tenus de distribuer leurs terres sans obligation de contrepartie. Par ailleurs, les droits d’expulsion des *bagererwa* étaient limités.

Les bonnes intentions avancées pour motiver ces mesures reposaient sur l’idée que la terre avait une valeur marchande dont la protection devait primer sur les liens d’échange personnalisés qui caractérisaient jusqu’alors le rapport à la terre. En 1939, les rétributions dues aux chefs distribuant des terres devenaient facultatives, mais, surtout, se transformaient en redevance monétarisée. En fonction de ses moyens, la famille détenant un *itongo* avait désormais la possibilité de verser une indemnité à la Caisse Administrative de Chefferie. Comme le note Joseph Gahama, « il est évident que le bénéficiaire, même pauvre, se sentait moralement obligé de donner au chef l’*ingorore* traditionnel de reconnaissance »<sup>38</sup>.

Progressivement, la détention de terres devenait un enjeu commercial, reléguant au second plan les enjeux politiques. Joseph Gahama montre ainsi que les changements introduits par l’administration coloniale accélérèrent considérablement l’appropriation des terres par les chefs, voire même des pâturages et marais autrefois considérés comme biens communs. Dans une large mesure, la réglementation foncière semble en réalité avoir accru la mainmise des chefs sur les terres en centralisant entre leurs mains les modalités

<sup>36</sup> Voir, au sujet de ce débat : BOTTE, R., “Processus de formation d’une classe sociale dans une société africaine précapitaliste”, *Cahiers d’études africaines*, vol. 6, n° 56, 1974, pp. 605-626 ; LAELY, Th., “Peasants, Local Communities, and Central Power in Burundi”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 35, no. 4, 1997, pp. 695-716.

<sup>37</sup> Rapport d’administration de 1929, p. 29 ; cité par GAHAMA, *op. cit.*, p. 313.

<sup>38</sup> GAHAMA, *op. cit.*, p. 314.

d'attribution. Les chefs étaient non seulement devenus plus indépendants vis-à-vis *mwami*, mais ils avaient également obtenu des droits auparavant réservés aux *bashingantahe* en matière de prise en charge des conflits fonciers<sup>39</sup>.

Intervenant à la même période que le développement des cultures de rente, la monétarisation des échanges et l'accentuation de la pression foncière, cette évolution favorisait une conception économique du rapport à la terre qui se répercuta également parmi les populations rurales. Les modes de gestion des domaines lignagers connurent ainsi d'importants changements. L'*itongo*, traditionnellement exploité en commun, était maintenant de plus en plus souvent partagé entre les héritiers. Si, selon certains auteurs, cette tendance aurait déjà été sensible avant la colonisation, elle s'est considérablement renforcée par la suite.

Selon René Massinon, vers la fin de l'époque coloniale, « la tendance à la division du patrimoine du lignage entre ses membres adultes et mariés (...) n'a fait que s'accentuer au point qu'à l'heure actuelle, le lignage restreint a pratiquement disparu comme unité d'exploitation agricole et que l'appropriation du sol par la famille nucléaire est désormais de règle au Burundi »<sup>40</sup>.

### 3.2. Après l'indépendance : « la coutume » à réinventer

Au milieu du siècle dernier, les modes de gestion foncière pouvant être considérés comme 'coutumiers' étaient ainsi engagés dans un processus de mutation. Dans les représentations sociales, un concept proche de la propriété privée individuelle s'est vraisemblablement développé bien avant l'indépendance. Mais cette dynamique se complexifia fortement au tournant de l'année 1959-1960.

Depuis la "Déclaration du gouvernement belge sur la politique de la Belgique au Ruanda-Urundi" du 10 novembre 1959, une série de réformes législatives visant à « engager les pays du Ruanda et de l'Urundi dans la voie de l'autonomie »<sup>41</sup> vint entériner la généralisation de la propriété privée sur le plan juridique.

L'« autonomie » que projetait l'autorité tutélaire devait permettre aux Burundais de participer activement à l'exercice du pouvoir politique. Pour atteindre l'objectif, la déclaration prévoyait une « africanisation » des cadres et des administratifs ce qui devait, au terme d'une période transitoire, permettre aux Burundais d'autogérer le pays selon le modèle de l'État occidental. Les autorités coutumières, dans cette logique, n'avaient plus lieu d'être.

Six semaines après la déclaration – bien avant que les cadres n'eussent été « africanisés » – l'organisation territoriale fut entièrement revue et les

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 313-315.

<sup>40</sup> MASSINON, R. "L'illusion civilisatrice dans les actes législatifs de la période coloniale : trois exemples burundais – 4. L'accession des Burundi à la propriété foncière de droit écrit", *Culture et société, Revue de civilisation burundaise*, vol. 8, 1985, pp. 100-134 : p. 131.

<sup>41</sup> Objectif proclamé de ladite déclaration.

chefferies ainsi que les sous-chefferies abolies. Le décret intérimaire<sup>42</sup> du 25 décembre 1959 créa, comme nouvelle entité administrative de base, des communes dirigées par un bourgmestre et un conseil communal. Démis de leurs fonctions, les chefs et sous-chefs perdaient définitivement le pouvoir d'attribuer des terres. Un décret du 11 juillet 1960 précisa les modes de gestion foncière désormais applicables.

La distinction entre terres domaniales, enregistrées et 'indigènes' fit place à une simple différenciation entre terres domaniales et enregistrées. Les terres autrefois qualifiées d'indigènes furent incorporées dans le domaine de l'État<sup>43</sup>. L'État, devenu ainsi le nouveau 'dépositaire' de la plus grande partie des surfaces cultivables au Burundi, était cependant tenu d'accorder une protection particulière à leurs exploitants. D'une part, ceux-ci ne pouvaient être privés de leurs droits que pour cause d'utilité publique<sup>44</sup>. D'autre part, ils obtenaient la possibilité d'enregistrer les terres occupées comme propriété privée<sup>45</sup>. Au même titre que les étrangers, les Burundais avaient donc désormais la possibilité de faire reconnaître des droits de propriété individuels sur leurs biens immobiliers.

Si la nouvelle construction juridique ainsi créée donnait de nouvelles garanties aux paysans vis-à-vis des emprises possibles du pouvoir administratif, elle a cependant déstabilisé une fois de plus les modes de gestion foncière sans véritablement proposer de modèle alternatif. Vingt ans après, dans une vive critique du décret du 11 juillet 1960, René Massinon souligne ainsi que « de toute évidence, ce texte voyait le jour mal à propos, à contre-temps, tardivement ou prématurément suivant le point de vue adopté »<sup>46</sup>. Selon Massinon, la réforme de 1960 est intervenue trop tard car elle aurait pu être entamée dès les lendemains de la seconde guerre mondiale. À la veille de l'indépendance, elle était en même temps prématurée parce qu'elle a laissé le Burundi dépourvu de moyens financiers et humains pour effectivement procéder à l'enregistrement des propriétés foncières.

La suppression des chefferies et sous-chefferies a achevé le basculement vers un mode de gestion foncière qui, à ce jour encore, cherche à

<sup>42</sup> Sans doute appelé ainsi pour marquer le caractère transitoire de la nouvelle organisation en vue d'une indépendance du Burundi déjà envisagée.

<sup>43</sup> Article 7 al. 1 du décret du 11 juillet 1960 : « Toutes les terres non appropriées en vertu de la législation de droit écrit, grevées ou non de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol, appartiennent au domaine public du pays où elles se situent, ou au domaine privé, et ce suivant leur affectation. »

<sup>44</sup> Article 7 al. 2 du décret du 11 juillet 1960 : « En ce qui concerne toutefois les terres grevées de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol régulièrement accordés par les autorités compétentes, nul ne peut être contraint de céder ou d'abandonner des droits qu'il exerce si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnisation préalable et équitable. »

<sup>45</sup> Article 10 du décret du 11 juillet 1960 : « Quiconque exerce sur des terres non appropriées selon les règles du droit écrit des droits privatifs, soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation accordée par l'autorité compétente, peut en obtenir la propriété telle qu'elle est organisée par la législation civile, dans les conditions et limites fixées par le gouvernement du pays. »

<sup>46</sup> MASSINON, R., *op. cit.*, p. 113.

être défini. En 1960, du jour au lendemain, des droits accordés, mais aussi garantis et protégés par les anciennes autorités politiques, deviennent 'individuels'. À qui désormais s'adresser pour définir une limite foncière en cas de doute ? Comment prouver ses droits à un terrain en vertu de 'la coutume' si les autorités légitimant ces droits ont été dessaisies ?

La confusion provoquée par la nouvelle situation est attestée par la jurisprudence des premières années d'indépendance. Constatant la difficulté de combler le vide, certains jugements estiment que ce sont désormais les bourgmestres qui se substituent aux chefs et sous-chefs pour 'distribuer' les terres :

« Attendu que depuis la suppression des chefferies et des sous-chefferies, et la création des communes en 1959, la coutume, s'adaptant à la situation nouvelle, a considéré la distribution des terres comme étant dans les attributions des bourgmestres assistés de leurs conseils communaux ;

Attendu que cette coutume, adoptée unanimement au Burundi, doit être considérée comme juridiquement établie (...) »<sup>47</sup>.

La jurisprudence citée n'a pas été longtemps maintenue. Dans les faits, le vide créé par l'abolition des chefferies et sous-chefferies n'a jamais pu être comblé. L'administration communale s'y substitua tout au plus dans la mesure où elle avait obtenu, dans des limites posées par la loi, le droit d'exproprier des paysans ou de redistribuer des terres vacantes – un droit qui donna par ailleurs lieu à de nombreux abus.

Le principal résultat des politiques foncières du dernier siècle a été de créer une situation d'incertitude quant aux moyens de justifier d'un droit à la terre. La simple réintroduction, dans le code foncier de 1986, d'une catégorie distincte de terres gérées selon 'la coutume' n'a en rien résolu ce problème.

Le code actuel apporte même un élément de confusion supplémentaire. Au-delà de la distinction entre terres enregistrées et coutumières, il prévoit également la possibilité d'émettre des « titres d'occupation » sur des terres non enregistrées. Ces titres, reconnus de la même manière que les droits coutumiers, ont notamment été émis sur des terres laissées vacantes par des réfugiés de 1972 et, depuis le retour de ces réfugiés, sont source de conflits entre différentes logiques de justification du droit à la terre.

De surcroît, depuis quelques années, de nombreuses terres occupées après 1972 sans titre légalement reconnu sont désormais considérées comme propriétés acquises en vertu de la prescription trentenaire<sup>48</sup>. Cette disposition s'applique également aux terres supposées être gérées de manière « coutumière ». En faisant ainsi primer le droit étatique et ses conceptions de « sécurité juridique » sur les modes de légitimation avancés par les rapatriés, la

<sup>47</sup> Civ. Bujumbura, 13 janvier 1965, *Revue juridique de droit écrit et coutumier du Rwanda et du Burundi*, vol. I, n° 1, p. 26 ; cité par VERBRUGGHE, p. 60.

<sup>48</sup> Article 29 al. 1 du Code Foncier : « Celui qui acquiert un immeuble et en jouit paisiblement pendant trente ans acquiert la propriété par prescription ».

loi court-circuite les possibilités éventuelles de règlement à l'amiable par des autorités localement reconnues<sup>49</sup>.

Les juges, aujourd'hui sollicités pour trancher les nombreux problèmes ainsi posés, sont confrontés à un contexte social mouvant et tensionnel qui échappe, dans une très large mesure, aux logiques du droit proclamé. D'un côté, la propriété enregistrée que règle le code foncier demeure toujours l'exception. De l'autre côté, ce que la loi considère comme étant « la coutume » renvoie en réalité à un processus de réadaptation et de réinvention dans lequel la place du juge cherche encore à être définie.

La position des *bashingantahe* n'en est pas moins délicate. Ecartés dans les « juridictions indigènes » au profit des chefs, instrumentalisés et contrôlés à différentes reprises par le pouvoir central, leur légitimité à intervenir dans des conflits fonciers n'est plus unanime.

#### 4. LA NÉCESSITÉ DE REPENSER LA RÉGULATION DES CONFLITS : CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Il apparaît que la régulation des conflits, au Burundi rural, rencontre actuellement des problèmes profonds. Non seulement, l'autorité des principaux intervenants est remise en question, mais de surcroît, les règles susceptibles de désamorcer ces conflits ne sont pas définies. En dépit des apparences, le Burundi n'est manifestement pas doté d'un système juridique et judiciaire en mesure de résorber les conséquences d'une longue période de ruptures et de transformations. Les anciennes autorités collinaires, tout comme les réminiscences de « la coutume », ne répondent pas, non plus, aux besoins de la situation contemporaine. Face à ce constat, quelles sont les perspectives de sortie de crise ?

La présence massive d'ONGs et d'organismes internationaux au Burundi favorise actuellement la profusion de solutions clé-en-main. Le scénario le moins souhaitable, en l'état actuel des choses, serait pourtant de procéder, une fois de plus, à une opération de grande envergure téléguidée de Bujumbura, de Bruxelles ou de Washington. Dernière tentative en date, la 'réhabilitation' de la supposée 'institution' des *bashingantahe* n'a pu que compliquer la donne.

L'une des causes principales des problèmes actuels a été l'interventionnisme du pouvoir central en matière judiciaire. Sans doute est-il grand temps d'inverser la donne en donnant véritablement droit de cité aux populations rurales. L'idéalisme avec lequel le droit étatique prétend répondre

---

<sup>49</sup> Au sujet de la très vaste question du droit foncier face au retour des réfugiés, voir plus particulièrement : NTAMPAKA, Ch., *La question foncière au Burundi. Implications pour le retour des réfugiés, la consolidation de la paix et le développement rural. Rapport de mission*, Rome, FAO, 2006 ; GATUNANGE, G., *Étude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2004 ; ICG (International Crisis Group), *Réfugiés et déplacés au Burundi. Désamorcer la bombe foncière*, Nairobi et Bruxelles, ICG, 2003.

aux exigences de ces populations est flagrant, l'évidence avec laquelle il évacue leurs problèmes les plus vitaux dans une formule vidée de sens, 'la coutume', frôle le cynisme.

En détachant les *bashingantahe* du système judiciaire, le COCJ de 2005 permettra peut-être aux autorités collinaires de redéfinir leur rôle 'par le bas', en toute indépendance du droit écrit et des structures étatiques centrales. Désormais appelés à se prononcer sur des conflits en collaborant avec les conseils de colline élus au suffrage universel<sup>50</sup>, ils devront aussi affirmer leur assise sociale face à des formes de légitimité différentes. Il est à souhaiter que, sur le long terme, ce dispositif permette aux habitants de la colline de véritablement exprimer leurs besoins.

Autre signe d'espoir, au sein même des institutions, un dialogue avec les justiciables a commencé à s'instaurer. Ce sont précisément les juges les moins considérés dans l'ordre judiciaire qui se sont ouverts à l'écoute des populations rurales. Directement confrontés aux nombreux conflits exacerbés qu'aucun droit ne régit plus, une grande partie de leur travail consiste en réalité à s'improviser en médiateurs, conciliateurs ou arbitres. Il serait grand temps de reconnaître et de revaloriser l'importance de cette activité.

Principalement sollicitée pour juger des conflits familiaux, la justice institutionnelle intervient dans un domaine qui, traditionnellement, était réservé aux conseils de famille ou aux *bashingantahe*. Elle semble ainsi se substituer à des instances de régulation autrefois considérées comme élémentaires pour rétablir la paix sociale et qui, aujourd'hui, se révèlent être défailtantes. Résultat d'une quête désespérée de justice ou témoignage de confiance en l'institution judiciaire, les attentes liées à la saisine des tribunaux sont régulièrement importantes et bien souvent démesurées.

Il serait fatal de réduire les difficultés actuelles des juridictions de base à un constat d'échec. Face aux problèmes, généralisés, que traverse le pays dans le domaine de la régulation des conflits, le simple fait que les tribunaux soient saisis en si grand nombre devrait être compris comme un signal d'espoir. Pour y répondre efficacement, la priorité devrait être donnée à la réhabilitation des juges comme figures d'autorité. Outre la lutte contre la corruption, cela implique surtout une valorisation de leur véritable fonction : celle de 'lieux' et de re-créateurs de lien social.

Paris, le 29 avril 2008

---

<sup>50</sup> Article 37 de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant Organisation de l'Administration Communale : « Sous la supervision du chef de colline ou de quartier, le Conseil de colline ou de quartier a pour mission (...) d'assurer, sur la colline ou au sein du quartier, avec les *bashingantahe* de l'entité, l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage (...) ».