



## *Editorial*

*La crise qui secoue le Burundi de plein fouet depuis 2015 a eu des conséquences néfastes sur plusieurs secteurs de la vie socio-politique du pays. Certains magistrats sont considérés comme la cause du chaos généré par le non-respect des textes fondamentaux du pays au profit de l'intérêt personnel de l'actuel président Pierre Nkurunziza et de quelques barons du « système » CNDD-FDD.*

*Cette situation n'aurait pas dégénéré si la Cour Constitutionnelle, qui est investie d'une mission de gardien de la Constitution, n'avait pas cédé à la pression pour satisfaire des intérêts d'une personne en lieu et place des intérêts de toute une nation. Ce rôle négatif joué par la Cour Constitutionnelle en 2015 se traduit non pas essentiellement par la décision fatale qui a été prise mais plutôt par les moyens frauduleux et illégaux qui ont été utilisés par Pierre NKURUNZIZA pour y parvenir. Comme cela a été révélé par l'ancien vice-président de la Cour Constitutionnelle, des menaces sans précédent y compris la corruption ont été utilisées pour forcer la main du juge constitutionnel à accorder un troisième mandat illégal à Pierre NKURUNZIZA<sup>1</sup>.*

*A la veille des élections de 2020, le même scénario de trafic d'influence à la Cour constitutionnelle semble se rééditer. C'est ainsi qu'en date du 26 juin 2019<sup>2</sup>, l'Assemblée nationale a voté un projet de loi visant la modification de la loi organique portant organisation de la Cour constitutionnelle. Les principaux motifs de ce texte de loi sont notamment liés au souci d'adapter la loi organique régissant la Cour constitutionnelle à la nouvelle Constitution, clarifier sa compétence dans certaines matières et accorder à cette institution une autonomie administrative et financière. Si telles sont les raisons officielles qui ont poussé le Gouvernement à proposer ce projet de loi organique à la chambre basse du Parlement, il n'est pas moins pertinent de penser que d'autres motifs moins officiels et plus politiques seraient à l'origine de tels amendements. Ainsi, compte tenu du rôle joué par cette Cour en 2015 et qu'on est à la veille des élections aussi contestées de 2020, ce geste législatif laisse persister des zones d'ombre quant à la volonté réelle de vouloir rendre cette Cour autonome. En effet, la vraie autonomie d'une juridiction n'est pas seulement financière et n'est concevable que lorsque la nomination, la gestion de la carrière et la prise des décisions sont exemptes de toute influence externe, ce qui est loin d'être le cas.*

*Ce douzième numéro de Bulletin de justice de SOS Torture/Burundi se propose de passer en revue cette problématique.*

*La rédaction.*

---

<sup>1</sup> L'ancien vice-président de la Cour Constitutionnelle, Monsieur Sylvère NIMPAGARITSE est actuellement en cavale pour avoir refusé d'obtempérer aux ordres de Pierre NKURUNZIZA qui a dicté à la cour constitutionnelle la décision qu'il fallait prendre au sujet de son troisième mandat.

<sup>2</sup> <https://www.assemblee.bi/spip.php?article2049>

## ***Une autonomie financière ne résout point la problématique d'indépendance des magistrats***



**26 juin 2019 à l'Hémicycle de Kigobe : les députés votant à main levée les deux projets de loi après l'exposé des motifs par la Ministre de la Justice A.L. Kanyana**

L'autonomie financière est le principal leitmotiv de la modification de la loi régissant la Cour Constitutionnelle. En vertu de cette nouvelle loi, la Cour constitutionnelle aura davantage une autonomie financière, ce qui ne résout point la problématique d'indépendance des magistrats qui la composent si l'on s'en tient aux modalités de nomination des magistrats ainsi que sa composition globale.

Ainsi, les fonds de fonctionnement de la Cour constitutionnelle étaient jusqu'ici gérés dans la rubrique du ministère de la Justice. Et cela occasionnait souvent des perturbations dans son travail.

De surcroît, la place des membres de cette institution dans le système institutionnel a été bien définie afin d'éviter l'assimilation aux membres des autres pouvoirs. Le président de la Cour constitutionnelle prend rang immédiatement après celui de la Cour suprême.

Comme avantage de fonction, le nouveau projet stipule que les membres de la Cour constitutionnelle bénéficient du droit d'importation d'un véhicule personnel exonéré des droits et taxes, une fois au cours de leur mandat. Dans le souci de renforcer la Cour constitutionnelle, un secrétariat général sera créé. Le nouveau service aura à sa tête un secrétaire général chargé d'assister cette haute juridiction dans l'administration de certains services et la gestion financière. Signalons que le mandat des membres actuels de la Cour constitutionnelle va prendre fin avec l'installation de nouvelles institutions issues des élections de 2020.

Dans son exposé des motifs, la ministre de la justice Aimée Laurentine Kanyana a indiqué qu'au lendemain de la promulgation de la nouvelle Constitution du Burundi, il est nécessaire que la loi organique régissant la Cour constitutionnelle soit revue pour

l'adapter à la nouvelle loi fondamentale d'une part, et pour améliorer son fonctionnement afin qu'elle réponde convenablement à ses missions, d'autre part.

Elle a aussi souligné que cette loi veillera non seulement à modifier les dispositions devenues contraires à la nouvelle Constitution mais aussi à développer certaines compétences qui n'étaient pas dans la loi en vigueur et quelques points sur l'organisation de la Cour, toujours dans le souci de sa modernisation. D'après la ministre Kanyana, la révision de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle répond aux objectifs d'adapter la loi organique de la Cour à la nouvelle Constitution promulguée le 7 juin 2018 ; de clarifier la question de compétence de la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi ; d'accorder une autonomie administrative et financière à la Cour constitutionnelle ; etc.

### ***Les nominations à ces hautes juridictions ne tiennent pas ni des compétences ni critères objectifs***

De tout ce qui précède, une autonomisation de la Cour constitutionnelle à la veille des élections générales de 2020 n'est pas un geste anodin. Il suffit d'avoir un regard rétroactif sur le rôle qu'a joué cette même Cour en 2015 étant entendu que la présidence de cette Cour n'a pas changé depuis lors et que même le mandat de cette Cour ne pourra prendre fin que lorsque les institutions issues des élections de 2020 seront déjà installées.

Au Burundi, la Constitution précise que « *les procédures de recrutement et de nomination dans le corps judiciaire obéissent impérativement au souci de promouvoir l'équilibre régional, ethnique et l'équilibre entre genres* »<sup>3</sup>. Cela est censé se traduire par un recrutement des magistrats par la voie d'un concours organisé par le Ministre de la justice assisté du Conseil Supérieur de la Magistrature<sup>4</sup>, même si au final la nomination des magistrats reste du ressort du pouvoir exécutif.

Les magistrats stagiaires à l'issue de deux ans de stage sont en effet nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la justice et après avis du conseil supérieur de la magistrature<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Article 208 de la Constitution de 2005 et article 213 de la Constitution de 2018.

<sup>4</sup> Articles 7 et 8 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

<sup>5</sup> Article 214 de la Constitution de 2005

Les magistrats des tribunaux de résidence sont quant à eux nommés directement par le Ministre, après avis du conseil supérieur de la magistrature<sup>6</sup>. Le candidat à la magistrature doit « être porteur d'un diplôme de licence en droit au moins et/ou avoir réussi une formation spécialisée pour la profession de magistrat entre autre » en plus d'autres critères comme avoir la nationalité burundaise, être âgé entre 21 et 40 ans, bénéficier de la jouissance des droits civils et politiques, et avoir un casier judiciaire vierge<sup>7</sup>.

L'affectation des nouveaux magistrats du siège après leur nomination par le Président de la République peut se faire aux grades de juge suppléant du tribunal de résidence (grade 14), de Vice-Président du tribunal de résidence (grade 12), et de juge du tribunal de grande instance (grade 10)<sup>8</sup>. Cela est décidé par le Ministre de la justice<sup>9</sup>.

En outre, le contrôle de la constitutionnalité des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi échappait à cette instance. Il s'agit entre autres des décisions prises par le chef de l'Etat. Avec les dispositions en vigueur, ces décisions relevaient de la compétence de la Cour constitutionnelle si et seulement elle était saisie par le président de la République, l'Assemblée nationale ou le Sénat. Les personnes physiques, ou morales intéressées, le ministère public, ou un quart des députés ou des sénateurs n'avaient pas cette prérogative.

De même, dans nos bulletins antérieurs, il a été démontré que le Président de la Cour constitutionnel, Monsieur Charles Ndagijimana bénéficiait des avantages hors pairs depuis que l'institution qu'il dirige a béni un troisième mandat illégal, source de discorde et de graves conséquences sur la vie socio-politique du pays.

S'il est vrai que la Cour constitutionnelle est une juridiction spécialisée pour laquelle il paraît logique d'accorder des avantages spéciaux, il n'y a pas de raisons objectives qui surclasseraient cette juridiction par rapport au reste de la magistrature. A titre d'illustration, la Cour Suprême devrait plutôt jouir d'une considération particulière de par son rôle primordial dans l'administration de la justice sur toute l'étendue du territoire.

Cependant dans le cas de la Cour Constitutionnelle comme celui de la Cour Suprême, ce qui est le plus navrant est que les nominations à ces hautes juridictions ne tiennent pas ni des compétences ni critères objectifs mais plutôt du degré de zèle ou de dévouement auprès des membres de l'exécutif ou du parti au pouvoir.

---

<sup>6</sup> Article 214 de la Constitution de 2005.

<sup>7</sup> Article 4 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

<sup>8</sup> Articles 6 et 11 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

<sup>9</sup> Article 11 de la loi n° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats.

## *Le mandat des membres de la Cour constitutionnelle revu à la hausse*

Répondant aux questions des membres de la commission qui a été saisie au fond pour l'analyse du projet de loi, la ministre Kanyana a fait savoir que le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est limité dans le temps puisque c'est la volonté du constituant qui a prévu un mandat déterminé. Ainsi, ce mandat passe de six à huit ans et il n'est pas renouvelable, comme le prévoit la nouvelle Constitution. Celle-ci prévoit également le principe de renouvellement partiel des membres de la Cour qui n'était pas prévu dans l'ancienne Constitution. Comme l'a indiqué la ministre de la Justice, le fait que le mandat ne soit pas renouvelable de même que son irrévocabilité, sauf dans les conditions fixées par la loi, sont des conditions qui offrent des garanties suffisantes d'indépendance et de stabilité des membres de la Cour. « *Par ailleurs, une personne ne peut rester dans ses fonctions durant toute sa vie car il perd ses facultés progressivement par le poids de l'âge* ». Elle a également indiqué que le renouvellement partiel de la Cour présente l'avantage de partage d'expérience entre les nouveaux membres et les anciens. « En effet, le fait qu'une partie des membres de la Cour soit renouvelée évite que tous les membres partent au même moment, privant ainsi la Cour de bénéficier de l'expérience des anciens. Il y a ainsi chaque fois des anciens qui encadrent les nouveaux ».

Ces explications données par le ministre de la justice sont objectivement maculées pour penser que toutes ces réformes vont permettre aux juges de la Cour constitutionnelle d'être réellement indépendants.

Cependant, de bons textes juridiques il y en a au Burundi et de toutes façons ce n'est pas le plus grand défi qui se pose.

La plus grande question qui se pose est justement la volonté de laisser la magistrature qu'elle soit spécialisée ou ordinaire faire son travail en toute indépendance en appliquant la lettre et l'esprit de la loi.

Dans le contexte global du pays, il n'y a pas de facteurs qui auraient amélioré la situation de 2015 pour la rendre meilleure de sorte que le régime en place prenne une initiative propre d'intervenir et changer la situation chaotique qui prévaut dans la magistrature burundaise.

## ***L'indépendance de la magistrature burundaise n'est pas l'ADN du pouvoir CNDD-FDD***

Depuis août 2013, avec l'appui des partenaires techniques et financiers du Burundi, des états généraux sur la justice burundaise se sont tenus à Gitega en vue de diagnostiquer les défis qui se posent en matière de justice.

L'un des défis majeurs abordés était la problématique liée à la dépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'Exécutif. Les participants à ces assises nationales ont émis plusieurs recommandations qui étaient même acceptées par le Gouvernement mais jusqu'à l'heure actuelle, le Gouvernement du Burundi n'a ni rendu public le rapport de ces états généraux ni mis en œuvre les recommandations phare qui viseraient à éradiquer progressivement l'impunité endémique qui sévit dans le pays.

Depuis la crise politique de 2015, les choses ont évolué decrescendo et il serait surprenant qu'après quatre ans de répression des opposants et des citoyens présumés comme tels et de violation éhontée de la loi, le même pouvoir soit à même de faire un sursaut de sauvetage de l'appareil judiciaire qui se retrouve dans un état moribond.

Dans plusieurs cas avérés, le même pouvoir judiciaire s'est comporté comme outil de répression des citoyens utilisé par le pouvoir exécutif à sa guise. Alors qu'en vertu de l'article 60 de la Constitution de la République du Burundi, le pouvoir judiciaire est gardien des droits et libertés des citoyens, il a trahi cette noble mission en omettant d'enquêter pour punir les présumés auteurs ou en poursuivant des boucs émissaires en lieu et place de vrais auteurs.

Cette situation perplexe fait que la population n'ait plus confiance en l'appareil judiciaire burundais.

A titre d'illustration, comme cela a été abordé lors des bulletins antérieurs, le pouvoir judiciaire recourt le plus souvent à une diversion et distraction de l'opinion publique en mettant en place des commissions d'enquête dont les résultats débouchent sur l'accusation des opposants ou le classement sans suite des affaires pourtant graves.

Selon le rapport de la Commission d'enquête des Nations Unies sur le Burundi de septembre 2018, en principe, « *la justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision. Ce principe est sans préjudice du droit du pouvoir judiciaire de procéder à une révision et du droit des autorités compétentes d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les*

*magistrats, conformément à la loi* »<sup>10</sup>. La Commission a pourtant identifié des motifs raisonnables de croire que les interférences et injonctions du pouvoir exécutif et d'autres acteurs sont extrêmement fréquentes et sont devenues la règle dans les affaires judiciaires ayant une dimension politique, souvent identifiables par l'accusation d'« atteinte à la sûreté intérieure de l'État »<sup>11</sup>. Elles peuvent intervenir à n'importe quelle étape de la procédure pénale, depuis la garde à vue et l'instruction jusqu'à la prise de la décision de justice en passant par la décision de placement en détention préventive. Les professionnels de la justice font habituellement référence à cette pratique sous la terminologie d'« ordre venu d'en haut ». Divers professionnels de la justice rencontrés par la Commission ont souligné que de telles interférences existaient auparavant mais qu'elles étaient devenues plus fréquentes et systématiques depuis 2015.

## ***Conclusion***

A la veille des élections générales de 2020 qui risquent de replonger le Burundi dans un chaos politique compte tenu du verrouillage continu de l'espace des libertés publiques, force est de constater que le gouvernement du Burundi s'éloigne davantage de toutes les voies qui permettraient la résolution politique concertée de la crise en cours.

La révision de la loi régissant la Cour constitutionnelle peut être considérée comme liée aux prochaines élections même si elle a été faite concomitamment avec celle régissant la Cour Suprême.

En effet, la Cour constitutionnelle a un rôle primordial dans le contentieux lié aux élections ou à l'application de la Constitution. Le changement des règles électorales juste à la veille des élections n'est pas un signe démocratique et le risque est potentiellement élevé que cette Cour soit réutilisée comme un instrument juridictionnel au service du président Nkurunziza et de ses proches du CNDD-FDD pour manipuler le processus électoral déjà controversé de 2020.

La justice devant être rendue au nom du peuple burundis en principe, il y a lieu de craindre que certains magistrats qui sont promus à des postes de responsabilité ou dans des juridictions privilégiées au détriment de l'intérêt général pour satisfaire les intérêts sectaires des autorités les ayant nommés ou ayant une quelconque parcelle de pouvoir sur eux.

---

<sup>10</sup> Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies de 1985 et Principe 4 (f) des « Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique », adoptés par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2003.

<sup>11</sup> Voir aussi : A/HRC/36/CRP.1, par. 655 à 660.



La plupart des magistrats qui composaient la Cour Constitutionnelle en 2015 sont restés dans leurs postes à commencer par son président et ils ont la garantie qu'ils resteront dans de tels postes après avoir achevé d'installer les autorités issues des élections de 2020. Puis leur ancienne collègue, Aimée Laurentine Kanyana est aux commandes du Ministère de la justice qu'elle a transformé en caisse de résonance du Pouvoir Exécutif.

Il ne faudrait pas attendre que ces magistrats puissent cette fois-ci dire le droit et rien que le droit parce qu'ils sont dotés d'une mission qui n'est pas en réalité celle qui est inscrite dans les lois du pays.

Cependant, il importe de leur rappeler que l'histoire est aussi un grand juge et que demain la société pourrait leur demander des comptes pour leur manquement à bien appliquer la loi et de la sorte devenir des garants de la stabilité du pays.

---