

N° 15 du 20 octobre 2019

La composition et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la  
Cour Suprême du Burundi :  
**Un prototype de manque d'indépendance  
du pouvoir judiciaire burundais.**



*Photos lors d'une réunion du Conseil Supérieur de la Magistrature tenue en février 2019 à GITEGA.*

*Pour nous contacter*

WhatsApp : +33 7 81 44 33 08  
E-Mail : [bulletinjustice@sostortureburundi.org](mailto:bulletinjustice@sostortureburundi.org)

*Editorial*

Au cours des précédents numéros du bulletin de Justice, les thématiques privilégiées étaient en rapport avec les faits conjoncturels qui impactent sur le pouvoir judiciaire supposé indépendant vis-à-vis des forces politiques de l'Exécutif principalement.

Mais d'autres obstacles au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire sont observables tant sur le plan légal, institutionnel que humain.

C'est la raison pour laquelle la thématique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature est choisie pour le présent numéro afin d'attirer l'attention des lecteurs, des décideurs en particulier, sur les réformes à envisager afin de rendre la Justice plus performante et crédible vis-à-vis des justiciables.

En effet, jusqu'à ce jour entre autres les défis qui minent le secteur de la justice figure l'actuelle composition de la magistrature. Il est présidé par le Chef de l'Etat qui est en même temps le chef de l'Exécutif.

De même, l'accès aux hautes fonctions à la magistrature est régulé par le même conseil sur proposition d'un membre de l'Exécutif, en l'occurrence, le ministre ayant la justice dans ses attributions.

Cette situation est ancrée dans les textes légaux du Burundi à commencer par la Constitution. En vertu, de l'article 60 de la Constitution de la République du Burundi, le pouvoir judiciaire est doté d'une mission d'être gardien des droits et libertés des citoyens et des individus. Comment est-ce que ce Pouvoir pour s'acquitter de ses tâches de sanction des pouvoirs qui lui sont légalement supérieurs ?

Dans une société démocratique, la séparation des pouvoirs est un élément important qui permet à mettre des limites à ceux/celles qui pourraient vouloir abuser des pouvoirs qui leur sont attribués.

En août 2013, les forces sociales opérant au Burundi, en collaboration avec multiples partenaires du Burundi, ont organisé des Etats généraux de la justice pour redynamiser le pouvoir judiciaire en vue de le rendre davantage indépendant et à même d'assumer sans entraves majeures les missions qui lui sont confiées.

Dans ce numéro, SOS-Torture/Burundi se propose de revenir sur des aspects particuliers relatifs aux tares qui caractérisent le Conseil Supérieur de la Magistrature et qui lui empêche d'être le vrai garant de l'indépendance de la justice burundaise.

**La Rédaction**

## **La Cour Suprême comme summum idéal du pouvoir judiciaire burundais.**

La Cour suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République du Burundi. A ce titre, elle est la référence pour la place du pouvoir judiciaire au sein des institutions de la République (Article 1er de la loi N°1/21 du 03 août 2019).

Le travail de la Cour Suprême doit être un travail de qualité pour servir d'exemple aux juridictions inférieures ; ce travail est tributaire de l'expérience et du professionnalisme des magistrats qui prestent au sein de cette Cour. Ces derniers doivent être choisis parmi les magistrats de carrière selon des critères de formation, d'intégrité morale, de technicité, compétence, de conscience professionnelle et jouissant d'une expérience d'au moins huit ans dans la magistrature (article 7 de la loi sur la Cour Suprême).

Cette précision de la nouvelle loi en son article 7 est essentielle car il était paradoxal qu'un magistrat à peine sorti de l'Université ou même avant qu'il ne soit titularisé soit désigné conseiller à la Cour Suprême ou substitut général près cette Cour.

Par ailleurs, la possibilité pour le Président de la République de nommer des juristes non Magistrats à la Cour suprême a été écartée et cela est tout à fait logique compte tenu des compétences et tâches professionnelles attachées à la fonction de Conseiller à cette haute cour du pays.

Le budget de la magistrature doit être géré par la Cour suprême en entières. En effet, le budget du ministère de la Justice doit être séparé du budget de fonctionnement des cours et tribunaux lequel serait géré par la Cour Suprême. Par ailleurs, la dépendance avérée des tribunaux de résidence qui doivent toujours attendre d'une autre main l'approvisionnement d'outils substantiels (le papier par exemple) alors qu'ils génèrent des recettes consistantes est à décrier.

Le Président de la Cour suprême jouit actuellement des honneurs et un rang protocolaire garantis par la loi. En effet, l'article 14 de la nouvelle loi régissant la Cour Suprême, « En sa qualité de Représentant du Pouvoir judiciaire, le Président de la Cour Suprême prend rang immédiatement après les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, en leur qualité du Chef du pouvoir législatif ».

La question qu'on peut légitimement se poser est de savoir pourquoi le rang du représentant du pouvoir judiciaire n'est pas mis au même pied d'égalité que celui des représentants du pouvoir législatif. De même, la gestion de la carrière des magistrats devrait revenir à la Cour Suprême à travers cette réforme mais cette dernière paraît superficielle de sorte que cette gestion reste essentiellement dans les mains de l'Exécutif à travers le rôle dévolu au Conseil Supérieur de la Magistrature.

L'article 33 de la nouvelle loi régissant la Cour Suprême précise clairement que la Cour Suprême et son Parquet Général bénéficient des budgets propres. Une telle disposition est loin de garantir l'autonomie du pouvoir judiciaire burundais car les budgets de fonctionnement d'autres entités œuvrant dans le domaine de la justice sont gérés par l'Exécutif en particulier le ministère en charge de la justice.

Alors que la plupart des hauts responsables de la justice sont devenus de simples militants du parti au pouvoir, les plus zélés ont plus de chance à être promus à des postes de responsabilité, ce qui fait que la justice ne soit plus indépendante des autres pouvoirs qu'elle était censée devoir contrôler. La gestion de la carrière des magistrats est devenue une affaire du parti au pouvoir d'où l'organe judiciaire est devenu un organe de répression des opposants politiques et des acteurs de la société civile par excellence.

Le Président de la Cour Suprême est nommé par le Président de la République pour un mandat non renouvelable de cinq ans et ceci reste une entorse grave à l'indépendance du pouvoir judiciaire car nous sommes dans une situation où le chef d'un pouvoir exécutif nomme celui du pouvoir judiciaire.

Aux termes de l'article 214 de la constitution de la République du Burundi du 07 juin 2018 : « (...) *Le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la magistrature. Il est assisté dans cette Mission par le Conseil Supérieur de la magistrature* ».

Les conditions de nomination des magistrats ne sont pas de nature à garantir leur indépendance. Les critères de recrutement demeurent d'ailleurs arbitraires dans la pratique. Alors que les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être sélectionnées sur base de critères objectifs et précis tenant notamment compte de l'intégrité, de compétence; qu'en outre elles devraient justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes<sup>1</sup>; pareille méthode de sélection des magistrats étant destinée à pallier le risque des nominations abusives<sup>2</sup> et partisans, les recrutements sont opérés de manière opaque<sup>3</sup>.

---

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

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

3 Programme d'appui à la Bonne Gouvernance « GUTWARA NEZA », *Etudes organisationnelles des directions du Ministère de la Justice*, août 2008, p.17, ONU- SG- septième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi du 30 novembre 2010 (S/2010/608), p.9, § 44.

Un système opaque de nomination des juges «peut affecter l'indépendance du juge qui aurait une « dette de reconnaissance » envers celui qui l'a fait nommer, ou qui pourrait être enclin à rendre des décisions qui plaisent à celui qui détient le pouvoir de décider d'une promotion<sup>4</sup>.

Ainsi, des juges ont été nommés à la Cour suprême avant même d'être titularisés. Et pourtant, la loi régissant la Cour suprême est formelle : « Les magistrats de la Cour Suprême (...) sont choisis parmi les magistrats de carrière, remplissant les critères d'intégrité morale, d'expérience professionnelle, de technicité, de compétence et de conscience professionnelle»<sup>5</sup>.

Si la constitution institue un Conseil Supérieur de la Magistrature qui assiste le Président de la République pour garantir l'indépendance de la magistrature<sup>6</sup>, il faut noter que ce Conseil est dominé par l'Exécutif<sup>7</sup>.

Ainsi donc, qu'il s'agisse de la nomination, de l'avancement dans la carrière, de la promotion à quelque poste de responsabilité, des mutations, de la révocation *etc.*, tout est entre les mains de l'Exécutif qui peut tantôt miroiter l'appât d'une récompense pour fidélité tantôt brandir la menace d'une sanction en cas d'insubordination du juge.

Corollairement à cette mainmise de l'Exécutif sur la carrière des magistrats, ces derniers n'ont aucune garantie réelle contre de possibles mesures administratives de l'Exécutif tombant comme une riposte à des décisions qu'il n'apprécie pas.

**Quant à l'article 221 de la Constitution de la République du Burundi : la Cour Suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République. Elle est garante de la bonne application de la loi par les cours et tribunaux.**

**Malgré les états généraux de la Justice tenus à GITEGA en août 2013, les propositions d'amélioration du secteur de la justice telles que convenues lors de ces assises n'ont jamais été mises en œuvre surtout que le rapport de ces états généraux reste attendu jusqu'à l'heure actuelle, ce qui démontre en suffisance que le Gouvernement du Burundi a fait montre de mauvaise volonté à rendre indépendante la justice burundaise.**

## Quand les rôles s'inversent : Les magistrats sont sous menaces des sanctions du pouvoir exécutif.

En principe c'est le pouvoir judiciaire qui devrait sanctionner régulièrement les autres pouvoirs pour les éventuels abus commis dans l'exercice de leurs attributions. Cependant, loin de cette vertu propre aux sociétés réellement démocratiques, le magistrat burundais vit un perpétuel dilemme: Dire le droit et rien que le droit au risque de mécontenter, relativement à certains dossiers, le pouvoir exécutif, le parti au pouvoir ou les autres cercles d'influence avec les risques que les choix comportent soit pour la carrière soit pour la survie et la stabilité de la famille et dans certaines situations les usagers/bénéficiaires faibles de la justice sont sacrifiés sur l'autel des intérêts de plus puissants.

---

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

5 Article 7 de la nouvelle loi sur la Cour Suprême.

6 Article 214 et suivants de la Constitution du 07 juin 2018 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.

7 Outre le Président de la République et le Ministre de la Justice, certains membres du Conseil sont désignés par l'Exécutif.

Le magistrat burundais est ainsi dans une situation inconfortable. Face à la toute-puissance de l'Exécutif, il ne dispose d'aucune garantie légale effective. Il est toujours hanté par l'éventualité de perdre l'emploi, de mettre en péril sa carrière et d'entraîner toute sa famille dans la précarité nonobstant le principe selon lequel les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat<sup>8</sup>.

L'inamovibilité est l'une des plus importantes composantes de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle met le pouvoir exécutif dans l'impossibilité de porter atteinte à l'indépendance des magistrats par des disgrâces imméritées<sup>9</sup>. En vertu de ce principe, un juge ne pourrait être révoqué que pour un motif valable, qui devrait être lié à sa capacité d'exercer les fonctions judiciaires<sup>10</sup>. Une fois nommé, il ne pourrait être destitué, suspendu ou déplacé<sup>11</sup> que dans les conditions déterminées par la loi et non à la discrétion du pouvoir exécutif<sup>12</sup>.

Le principe de l'inamovibilité du juge est inconnu ou plutôt méconnu dans certains de ses aspects dans la réalité de la pratique burundaise. Certes, au titre des garanties de carrière et d'indépendance des magistrats, le statut des magistrats du 29 février 2000 proclame que les magistrats du siège sont nommés à vie<sup>13</sup>. Dans le même sens mais cette fois-ci s'agissant des magistrats tout court et non du seul magistrat du siège, l'article 212 de la constitution burundaise de 2005 précise « *qu'un magistrat ne peut être révoqué que pour faute professionnelle ou incompétence, et uniquement sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature* ». Cependant, la réalité quotidienne montre que non seulement cette garantie n'a pas été toujours respectée mais encore qu'à elle seule, elle ne suffit pas pour garantir l'indépendance du juge. Et dans ces conditions et comme l'a si bien dit Charles de Gaulle, « *Ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin ne vaut que par l'application* »<sup>14</sup>.

Les affectations et les mutations des magistrats, y compris ceux du siège, bref tout ce qui a trait à la mobilité, relève du pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif. Celui-ci peut y recourir et y a recouru intempestivement comme une sanction à ce qu'il considère comme une insubordination du magistrat.

S'il résulte de l'article 22 du statut des magistrats de 2000 que le magistrat du siège peut être déplacé pour exercer des fonctions de même grade auprès d'une juridiction de même rang au moins, des cas de juges qui ont été déplacés pour exercer des fonctions de grade inférieur ont été observés<sup>15</sup>.

---

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

9 Vincent, J., Montagnier, J. et Varinard, A., *La justice et ses institutions*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1985, p.536.

10 Madame la juge Michèle Rivet, « *Les normes relatives à l'indépendance de la magistrature : une vision internationale pour le juge* », Colloque international sur l'indépendance de la magistrature au Maroc, à la lumière des normes internationales et des expériences régionales, Rabat, 2 au 4 février 2006.

11 Nous soulignons.

12 Vincent, J., Montagnier, J. et Varinard, A., *Op. cit.*, p.530.

13 Art. 21 de la loi N° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats, *B.O.B.*, N° 2/2000.

14 De Gaulle, Ch., *Mémoire d'espoir- Le Renouveau*, Paris, Plon, 1970.

15 Voir notamment le Décret N° 100/205 du 2 décembre 2009 portant nomination de certains hauts magistrats de la Cour suprême et des responsables de juridictions supérieures, *B.O.B.*, N°12/2009. Mme C.M. a été nommée présidente d'une juridiction inférieure à celle dont elle était juge avant sa nomination

Bref, la hantise d'une sanction ou d'une mutation disciplinaires dans l'esprit du juge anéantit entièrement sa liberté de juger et son indépendance égale vis-à-vis de tous les justiciables. Ainsi, on est souvent dans des situations où l'exécutif se reconnaît le pouvoir de contrôler l'application de la loi par le juge, lequel est promu à des sanctions disciplinaires s'il fait de la loi une lecture différente de celle de l'exécutif en général et du Ministre de la Justice en particulier.

Si les lois en vigueur proclament que les magistrats sont nommés à vie, elles n'excluent pas en même temps la possibilité d'une révocation comme sanction disciplinaire<sup>16</sup> ou sanction pour incompétence<sup>17</sup>. Certes, la révocation du magistrat pour faute professionnelle ou incompétence n'interviendra que sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature mais dans sa composition actuelle, ce Conseil, présidé par le Président de la République assisté par le Ministre ayant la Justice dans ses attributions, est dominé par l'Exécutif aux pressions duquel il résisterait fort mal.

## **Quid du Conseil Supérieur de la Magistrature ?**

Le Burundi vient de renouveler une bonne partie des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature. En date du 26 septembre 2019, 10 nouveaux membres ont été approuvés par le sénat burundais à savoir : 1° Bernard Bizimana, 2° Nadine Nsabimana 3° Martine Mawua, 4° Pascaline Habonimana, 5° Esdras Ndericimpaye, 6° Athanase Sindayihebura, 7° Jérémie Manirakiza, 8° Clotilde Niragira, 9° Jean de Dieu Muhuzenge, 10° Jean Bosco Bigirimana. Les deux derniers sont les Bâtonniers en exercice des Barreaux respectivement de Bujumbura et Gitega tandis que Mme Clotilde NIRAGIRA est une ancienne ministre de la justice et l'actuelle Secrétaire Générale de la C.V.R.

En effet, il résulte de l'article 214 de la Constitution de juin 2018 que le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la magistrature assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Parmi les missions du Conseil Supérieur figure celle de garantir le respect de l'indépendance des Magistrats. Au premier rang des auteurs d'atteintes à cette indépendance se trouve le pouvoir exécutif.

Pour pouvoir remplir efficacement ce rôle, le Conseil Supérieur de la Magistrature doit lui-même être indépendant, en particulier du même pouvoir exécutif. Ce qui ne semble pas être le cas jusqu'à ce jour.

Déjà en 2000, « *la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, de manière à assurer son indépendance et celle de l'appareil judiciaire* » figurait parmi les réformes législatives, judiciaires et institutionnelles prévues dans l'Accord d'Arusha

La composition du Conseil Supérieur de la Magistrature est caractéristique d'une domination de l'Exécutif. Outre le Président de la République et le Ministre de la Justice qui en sont

---

16 Art. 21 de la loi N° 1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats, *B.O.B.*, N° 2/2000.

17 Art. 214 et suivants de la Constitution de 2018.

respectivement Président et secrétaire<sup>18</sup>, le conseil est composé essentiellement de magistrats qui, dans leurs fonctions, ont été nommés soit par le Président, soit par le Ministre de la justice.

Cette composition consacre un retour en arrière. Déjà en 1962, le Conseil Supérieur de la Magistrature était présidé par le Président de la Cour Suprême. Ce Conseil était composé de trois juges de la Cour Suprême, deux magistrats du Ministère Public ainsi que deux juges des Tribunaux de Résidence. Afin de remplir efficacement son rôle en toute indépendance, le Conseil Supérieur de la Magistrature devrait être réformée pour en exclure les membres issus ou nommés par l'Exécutif pour être composé de praticiens et spécialistes du droit et majoritairement des magistrats élus par leurs pairs. Dans ces conditions, il pourrait organiser la carrière des juges notamment la nomination, la promotion et la révocation. Ce qui garantirait l'indépendance de ces derniers.

Qui plus est, le Conseil Supérieur de la magistrature est devenu l'instrument de la machine exécutive dans l'assujettissement du juge. Cela résulte de l'article 397 de la loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant code de procédure civile. Après avoir posé, à juste titre, la règle selon laquelle l'administration tout comme les particuliers se trouvent dans l'obligation de se conformer aux arrêts rendus en matière administrative et de les exécuter, cet article subordonne le pouvoir judiciaire au Conseil Supérieur de la Magistrature dont il a été démontré la forte domination de l'exécutif.

Aux termes dudit article : « *L'Administration estime que la décision est entachée d'irrégularité manifeste, notamment si elle accorde des dommages-intérêts exorbitants, elle en saisit le Conseil Supérieur de la Magistrature, lequel peut enjoindre à la Cour suprême siégeant toutes chambres réunies de réviser l'arrêt mis en cause* ».

Compte tenu du prescrit de l'article 214 de la constitution burundaise de 2018 qui, d'une part, proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire des pouvoirs législatif et exécutif et, d'autre part, précise que dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi, l'on peut reprendre à notre compte le doute de Gilles CISTAC au sujet de la constitutionnalité de cette disposition<sup>19</sup>. Et ce n'est pas, relativement à la question de l'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif, le seul article qui soulève des questions.

Le Conseil supérieur de la magistrature veille à la bonne administration de la justice. Il est le garant de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions. Curieusement, on constate que sa mission est biaisée d'autant plus que dans sa composition l'empreinte de l'Exécutif est affirmée. En effet, reconnaître au Président de la République le pouvoir de désigner tous les membres et que cet organe soit dirigé par deux personnalités de l'Exécutif en tête le Président de la République est une façon déguisée d'assujettir le pouvoir judiciaire à la volonté de l'exécutif.

Il est inconcevable que la Constitution et les lois en vigueur aient reculé d'une quarantaine d'années en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. En effet, la Constitution du 16 octobre 1962 indiquait que le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux (art.28 et 83) tandis que l'arrêté royal n°01/104 du 12 octobre 1962 indiquait que le Conseil supérieur de la magistrature

---

18 Article 224 de la Constitution de juin 2018.

19 Gutwara Neza, *Code de justice administrative, Rédaction et motivation des arrêts par les juridictions administratives du Burundi*, p.58.



était composé exclusivement de magistrats à l'exception du ministre de la justice (art. 2 et 3 de l'arrêté royal).

Il est donc nécessaire que la composition du Conseil supérieur de la magistrature doit être revue et qu'il soit composé uniquement de magistrats élus par leurs pairs et qu'il soit présidé par le président de la Cour Suprême.

## **CONCLUSION**

L'indépendance de la magistrature est une condition et une garantie de l'Etat de droit ; une exigence pour un système de démocratie moderne. Elle profite à chaque citoyen, lui garantit les droits fondamentaux autant qu'elle profite au gouvernement. Certaines normes standard reconnues à l'échelle mondiale militent en faveur de la reconnaissance effective de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Des questions épineuses relatives à la justice doivent être débattues à bâton rompu, et pour le cas d'espèce, il sied de mettre en application les résultats des Etats généraux de Gitega sur la justice qui sont demeurés lettre morte.

Les amendements apportés à la composition et le fonctionnement de la Cour Suprême et le Conseil Supérieur de la Magistrature sont incomplets et superficiels. D'autres amendements plus pertinents et qui sont de nature à rendre le pouvoir judiciaire indépendant s'imposent dans un avenir non lointain. Il y va de l'intérêt des générations actuelles et futures d'avoir une justice forte et tel est le gage d'un bon avenir.

Certes, il n'est pas si facile pour les détenteurs du pouvoir actuel du CNDD-FDD d'opérer ce genre de changements, mais toutes les forces sociales et politiques du Burundi ainsi que les partenaires divers sont interpellés sur la nécessité des réformes qui s'imposent sans faux fuyant en vue d'une justice crédible et efficace.