

Indépendance de la magistrature burundaise

La violation du principe de la séparation des pouvoirs et son impact sur la Justice et la Démocratie



En haut, le Président de la République investi du pouvoir de rendre des jugements et arrêts définitifs coulés en force de chose jugée ;

En bas à Gauche, le Président de l'Assemblée Nationale qui déclare publiquement que « la Justice burundaise ne sera jamais indépendante » ;

En bas à Droite, le Président de la Cour Suprême à la tête du corps des Magistrats qui dénoncent l'ingérence du pouvoir exécutif dans les affaires de la Justice.



Urgence des mécanismes pour garantir l'indépendance effective de la Justice

Ces derniers jours, les Burundais assistent à des événements insolites traduisant un déficit démocratique et une absence notoire de l'indépendance du pouvoir judiciaire notamment à travers des décisions ou des injonctions formelles données aux présidents des juridictions par certaines autorités administratives.

Dans un communiqué rendu public par la Porte-Parole du Président de la République du Burundi en date du 15 septembre 2021, le public a appris que le Président de la République a le droit de réviser des décisions mal jugées rendues dans différents cours et tribunaux.¹ Quant au Président de l'Assemblée Nationale, il a déclaré publiquement que « *la justice burundaise ne sera jamais indépendante tout en menaçant de chasser tout juge qui osera réclamer l'indépendance de la magistrature* ». Puis, nombre de magistrats dénoncent l'ingérence du pouvoir exécutif dans les affaires de la justice.²

Le Collectif des Avocats des victimes des crimes internationaux commis au Burundi (CAVIB) tire la sonnette d'alarme et crie au scandale : le président de la république n'est pas habilité à réviser les jugements déjà rendus car le titre de magistrat suprême ne lui sert que dans le but de garder l'indépendance de la justice, regrette Me Gustave Niyonzima, président du Collectif.³

Au bout d'une trentaine d'années de pluralisme démocratique au Burundi, le principe de la séparation des pouvoirs semblait bien connu au point que l'on peut se demander s'il est utile d'y revenir encore. C'est d'ailleurs ce qui explique que M. Prélôt, apprenant le sujet de la thèse de M. Troper⁴, ait pu exprimer un sérieux doute quant à la possibilité d'écrire encore des choses innovantes et intéressantes sur le thème de la séparation des pouvoirs.

Mais, la tendance d'immixtion de l'Exécutif et du Législatif dans les affaires de la justice prouve que le débat sur la séparation des pouvoirs reste encore d'actualité même si au Burundi, le principe de la séparation des pouvoirs fut introduit par la Constitution du 13 mars 1992, il y a 29 ans. Ce principe s'est également retrouvé dans toutes les Constitutions qui ont suivi depuis lors. La Constitution actuelle prévoit en effet les trois pouvoirs classiques à savoir le pouvoir exécutif qui fait l'objet du Titre 5 (articles 93 à 151), le pouvoir législatif régi les dispositions du Titre 6 (articles 152 à 209) et le pouvoir judiciaire qui fait l'objet du Titre 8 (articles 210 à 242). Les attributions des trois pouvoirs sont également nettement bien

¹ Lire le paragraphe 5 du communiqué sur le compte FaceBook de la Présidence de la République du Burundi : <https://web.facebook.com/PresidenceBurundi/photos/pcb.2463342623810258/2463342583810262/?type=3&theater>

² IWACU, 08/06/2021, **Le judiciaire écrasé sous le poids de l'exécutif**, <https://www.iwacu-burundi.org/le-judiciaire-ecrase-sous-le-poids-de-lexecutif/>

³ Télé- Renaissance, 17 sept. 2021, **Une pure ingérence, le président est le chef de l'exécutif**, le judiciaire doit rester indépendant <https://www.youtube.com/watch?v=kJBZ0bQlmAQ>

⁴ M. TROPER, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, 3^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2015, p. 251.

définies et sont très distinctes. Le pouvoir exécutif est chargé de définir et de mettre en œuvre la politique de la nation⁵. Le pouvoir législatif vote la loi et contrôle l'action du gouvernement⁶. Le pouvoir judiciaire est le gardien des droits et libertés publiques⁷.

Le Burundi se veut également un Etat de droit⁸, généralement considéré comme l'un des piliers de la démocratie. Or, la mise en place d'un véritable Etat de droit requiert un pouvoir judiciaire juste, impartial et indépendant mais également responsable, respecté et qui inspire confiance à la population. La Constitution burundaise prévoit que le pouvoir judiciaire soit indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.⁹ En effet, la séparation des pouvoirs a pour but d'établir un équilibre entre les forces- groupes sociaux- en présence car, selon Lord Acton, « Le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument »¹⁰.

Au-delà de ce simple décorum institutionnel, il se pose la question de savoir ce qu'il en est réellement de la séparation des pouvoirs aussi bien à travers le cadre légal que dans la pratique. La présente édition du Bulletin de Justice au Burundi se propose de décrypter la réalité de la séparation des pouvoirs à travers les dispositions constitutionnelles et légales sans oublier d'interroger la pratique.

Outre certaines pratiques illustrant l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire, nous formulons l'hypothèse que le cadre légal de la séparation des pouvoirs accuse les lacunes qui se traduisent par des interférences des autres pouvoirs dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire, mettant ainsi en mal l'indépendance de la justice.

Nous tâcherons de vérifier cette hypothèse en passant en revue les dispositions de la constitution et des autres lois tant ordinaires qu'organiques qui se rapportent à la thématique de la séparation des pouvoirs. C'est à travers cette analyse que notre hypothèse relative aux interférences des pouvoirs Exécutif et Législatif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire sera confirmée ou infirmée. En cas de confirmation de notre hypothèse, nous proposerons enfin les mécanismes qu'il faut mettre en place pour rendre effective la séparation des pouvoirs et partant, garantir l'indépendance institutionnelle et individuelle de juges burundais.

Le présent numéro sera articulé sur quatre principaux points. Le premier rappelle les origines et la notion du principe de la séparation des pouvoirs. Le second se focalise sur le cadre légal de la séparation des pouvoirs en droit burundais. Le troisième décortique des manifestations légales et pratiques du manque d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif tandis que le dernier propose des mécanismes susceptibles d'être mis en place pour rendre le pouvoir judiciaire effectivement indépendant.

La Rédaction

⁵ Article 136 de la Constitution

⁶ Article 163 de la Constitution

⁷ Article 60 de la Constitution

⁸ Voir le 7^{ème} visa du préambule de la Constitution

⁹ Article 214 de la Constitution.

¹⁰ SEURIN J.-L., « Les origines historiques de la séparation des pouvoirs », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 651.

De Aristote à Montesquieu : notion et origines de la séparation des pouvoirs

Invoquée pour la première fois pendant l'Antiquité grecque par Aristote dans son ouvrage « Le politique », puis relayée au cours des Temps Modernes par John LOCKE dans « Traité du gouvernement civil » et enfin développée par Montesquieu pour qui il faut que « le pouvoir arrête le pouvoir », la séparation des pouvoirs est actuellement devenue une norme du droit positif dans la plupart des pays.

C'est la pratique dite du *gouvernement modéré*, apparue suite à la *Glorieuse révolution*¹¹ de 1688 en Angleterre qui constitue la base de ce que l'on appelle aujourd'hui la séparation des pouvoirs de Montesquieu. Au départ, il s'agit d'une solution de fait, ensuite d'un véritable rapport de force, compromis entre les forces, compromis entre le roi, les lords et les communes¹².

Il n'est dès lors nullement question d'un principe général de droit ou même d'une théorie institutionnelle. Il n'y a là qu'une pratique de réalisme politique, dont le but est d'établir un équilibre entre les forces -groupes sociaux -en présence.

Ce que l'on peut appeler aujourd'hui la séparation *institutionnelle* des pouvoirs, ou la consécration de cette pratique de réalisme politique au départ, ne verra le jour qu'avec Montesquieu. En effet, lorsque ce dernier vint étudier sur place les institutions anglaises, il constata l'existence d'un partage et d'un équilibre des pouvoirs en Angleterre.

De ses observations, il fut amené à extraire une théorie générale qu'il rapporta en France et qu'il exposa dans le plus fameux des chapitres de l'Esprit des Lois, le chapitre 6 du livre XI, intitulé « De la Constitution d'Angleterre ». Sous ce titre, Montesquieu traite, en réalité, d'une Constitution idéale, il généralise. D'ailleurs, la séparation des pouvoirs, telle qu'il la professe, dépasse sensiblement ce qu'il a pu observer chez les Anglais¹³.

La notion de séparation des pouvoirs telle qu'on la trouve dans l'œuvre de Montesquieu s'inscrit parfaitement dans un mouvement plus vaste visant à limiter le Pouvoir et lutter contre l'arbitraire.

¹¹ La Glorieuse révolution d'Angleterre de 1688 eut pour effet de remplacer sur le Trône Jacques II Stuart par Guillaume d'Orange et de fonder pacifiquement (sans effusion de sang) une monarchie tempérée. Cette révolution ne prétendait pas constituer une rupture radicale mais plutôt un simple retour aux libertés immémoriales de la nation.

¹² BURDEAU G., *Traité de science politique*, t. VI, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 753.

¹³ VAN WAEYENBERGE A., *La valse de Montesquieu ou le droit institutionnel européen respecte-t-il le principe de la séparation des pouvoirs ?*, Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit, n° 2007/3, <http://www.philodroit.be>.

Pour Montesquieu comme pour Locke ou pour Voltaire, il n'y a de « bon gouvernement » que celui qui protège la liberté politique des citoyens¹⁴. Or, pour trouver les conditions d'un bon gouvernement, il faut absolument éviter la concentration du Pouvoir entre les mains d'un seul homme ou d'un seul corps, car cela donnerait lieu à un régime despotique. Pratiquement donc, il est indispensable que les pouvoirs ne soient pas, dans l'Etat, dévolus à une autorité unique : «Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait les trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers»¹⁵.

L'impératif catégorique de la liberté s'exprime donc, chez Montesquieu, en une maxime fondamentale : la *non-confusion*. La théorie de la séparation des pouvoirs est donc une doctrine constitutionnelle qui divise le pouvoir de l'Etat en trois grandes fonctions (législative, exécutive et judiciaire) afin d'éviter qu'une seule autorité les cumule toutes.

A la lumière de la conceptualisation de la théorie de la séparation des pouvoirs par Montesquieu, C. Mathieu nous propose une définition simplifiée de la séparation des pouvoirs en ces termes : « la *séparation des pouvoirs* est un *principe* visant à limiter le Pouvoir en distinguant des groupes d'*organes* titulaires du pouvoir et en répartissant entre eux des ensembles de compétences ou de prérogatives »¹⁶.

Le concept de séparation des pouvoirs renvoie ainsi à une modalité de limitation du pouvoir par la dissociation de ses différents titulaires et la répartition des différentes compétences entre ces derniers, de telle sorte que « le pouvoir arrête le pouvoir » et que, par conséquent, la liberté du citoyen soit assurée. Ainsi, M. Troper semble avoir saisi le concept de la séparation des pouvoirs, en estimant que cette dernière n'est qu'un « *principe purement négatif : un même organe ne doit pas cumuler tous les pouvoirs (...) peu importe de quelle manière les pouvoirs sont répartis pourvu qu'ils le soient* »¹⁷.

Sur le plan judiciaire, la séparation des pouvoirs se retrouve au service d'un système régi par la primauté du droit. Elle a pour but de garantir l'indépendance fonctionnelle des juridictions par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. L'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif est notamment garantie par la séparation des fonctions administratives et judiciaires.

L'indépendance judiciaire est importante parce qu'elle garantit que les juges sont libres de décider honnêtement et impartialement, selon le droit et la preuve, sans crainte d'ingérence, de contrôle ou d'influence abusive de la part de qui que ce soit.

¹⁴ *Idem*, p.16.

¹⁵ *L'esprit des lois*, livre XI, chapitre VI.

¹⁶ CHLOE M., *La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Thèse de Doctorat en Droit, Université Montpellier, 2015, p.29.

¹⁷ M. Troper, « L'évolution de la notion de séparation des pouvoirs », in *L'héritage politique de la Révolution française*, F. Hamon et J. Lelièvre (dir.), Presses universitaires de Lille, 1998, p. 101.

Un cadre légal qui garantit la séparation des pouvoirs

Cette norme dispose que « *le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs (...)* ». De son côté, l'article 214 pose le principe corollaire à celui de la séparation des pouvoirs, celui de l'indépendance judiciaire en disposant que « *Le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ». Le même article précise que « *dans l'exercice de ses fonctions, le juge n'est soumis qu'à la constitution et à la loi* ». Et pour enfoncer le clou, l'article 210 de la Constitution ajoute que « *la justice est rendue par les Cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais* ». Ces dispositions constitutionnelles sont on ne peut plus claires. Elles affirment sans équivoque l'indépendance du Pouvoir judiciaire vis-à-vis des Pouvoirs législatif et exécutif, elles nomment les autorités chargées d'exercer ce pouvoir et le souverain au nom de qui il est exercé. En conséquence, l'unique instance au-dessus du Pouvoir judiciaire, et des juges qui l'exercent, est le peuple et non pas un membre d'un autre pouvoir.

Au Burundi, la base constitutionnelle de la séparation des pouvoirs, ou plus concrètement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, puisque c'est de cela qu'il s'agit ici, est l'article 18 de la Constitution du 07 juin 2018.

Aux termes de l'article 48 de la Constitution, « *les droits fondamentaux doivent être respectés dans l'ensemble de l'ordre juridique, administratif et institutionnel. La Constitution est la loi suprême. Le législatif, l'exécutif et le judiciaire doivent la faire respecter. Toute loi non conforme à la Constitution est frappée de nullité* ». Cette disposition constitutionnelle oblige tous les pouvoirs à se référer à la loi, cette dernière devant garantir le respect inconditionnel des droits fondamentaux des citoyens.

Si le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire qui en est le corollaire sont clairement affirmés dans la constitution actuelle qui reprend l'essentiel de ce qui a été institué par celle de 1992, il n'en a pas été toujours ainsi. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la Constitution du 11 juillet 1974 dont l'article 48 disposait que « *Le pouvoir législatif est confié au Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement (...)* ». Quant à l'article 51 de la même Constitution, il disposait que « *(...) les juges sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'autorité de la loi, aux opinions du parti (unique) et à la conception révolutionnaire du droit* ». En l'absence d'une réelle séparation des pouvoirs, il était donc impossible d'envisager l'indépendance de l'un ou l'autre des pouvoirs institutionnels sous l'empire de la Constitution du 11 juillet 1974.

Il faudra attendre la Constitution du 20 novembre 1981 pour voir les premières manifestations de la séparation des pouvoirs telle qu'on la connaît dans la Constitution actuelle. En effet, on pouvait distinguer à travers ce texte le pouvoir exécutif exercé par le Président de la République et son Gouvernement (art. 32 et 39), le pouvoir législatif exercé par un Parlement constitué par une Assemblée unique appelée « Assemblée Nationale » (art.42 et 45) et une autorité judiciaire constituée par les Cours et Tribunaux (art.61). Le Titre VI de cette Constitution (art.52 et suivants) était consacré aux rapports entre le législatif et l'exécutif

tandis que l'indépendance de l'« autorité judiciaire » était timidement consacrée à travers les articles 66 et 67 qui disposaient respectivement « *Dans l'exercice de leurs fonctions ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi* », « *Le Président de la république est garant de l'indépendance de la magistrature* ».

Le principe de la séparation des pouvoirs, et son corollaire l'indépendance du pouvoir judiciaire, seront de nouveau évoqués et discutés comme étant des critères fondamentaux de la démocratie dans le Rapport de la Commission Constitutionnelle de 1991¹⁸. De l'avis de la Commission, « *le principe de la séparation des pouvoirs signifie en premier lieu la reconnaissance quant à leur objet, de l'existence séparée des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le principe s'oppose à ce que l'on puisse considérer que le pouvoir politique est confusément un* ». S'agissant du pouvoir judiciaire, la Commission constitutionnelle indique que « *la séparation des pouvoirs a comme corollaire le principe de l'indépendance de la magistrature* » et poursuit en affirmant que « *dans sa fonction de juger, le juge n'est soumis qu'à la loi et ne peut recevoir d'injonction de la part des deux autres pouvoirs pour juger dans un sens déterminé, en particulier de la part du pouvoir exécutif* ». Un pouvoir judiciaire indépendant des deux autres pouvoirs, et plus particulièrement de l'exécutif, est, dans le cadre de la séparation des pouvoirs, « *un critère décisif d'un régime démocratique* », conclut la Commission constitutionnelle. Ce sont ces pertinentes considérations de la Commission constitutionnelle qui ont été coulées dans la Constitution du 13 mars 1992 et celles qui l'ont suivi.

A côté des normes constitutionnelles susmentionnées, d'autres textes de loi consacrent directement ou indirectement le principe de la séparation des pouvoirs et de son corollaire l'indépendance de la magistrature. Il s'agit notamment de la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats. Aux termes de l'article 29 de cette loi, il est clairement dit que « *Dans l'exercice de ses fonctions, le magistrat est indépendant des pouvoirs législatifs et exécutif et n'est soumis qu'à la loi* ». L'article 19 de la même loi interdit aux magistrats d'exercer des activités de nature à porter atteinte à la dignité et à l'indépendance de la magistrature.

Il s'agit ensuite de la loi organique n°1/02 du 23 janvier 2021 portant modification de la loi organique n°1/13 du 12 juin 2019 portant organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature dont l'article 2 précise que ledit Conseil est le garant de l'indépendance fonctionnelle et matérielle des magistrats du siège.

Le principe de la séparation des pouvoirs transparait également à travers la loi n°1/21 du 03 Août 2019 portant modification de la loi n°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême dont l'article 1^{er} dispose comme suit : « *La Cour suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République du Burundi. Elle incarne le pouvoir judiciaire. A ce titre, elle constitue la référence pour la place du pouvoir judiciaire au sien des institutions de la république* ». Quant à l'Article 14 de la même loi, il dispose qu'« *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 de chefs du pouvoir législatif* ».

¹⁸ Commission Constitutionnelle, *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, Bujumbura, Août 1991, p.17-18.

La reconnaissance constitutionnelle et légale du pouvoir judiciaire comme un pouvoir distinct des pouvoirs exécutif et législatif au sein des institutions de la République est cependant diluée en substance par des dispositions constitutionnelles et légales relatives au fonctionnement dudit pouvoir qui peine à se défaire de l'emprise surtout du pouvoir exécutif.

Un manque d'indépendance effective du pouvoir judiciaire sur le plan légal et pratique

Si la séparation des pouvoirs est constitutionnellement garantie au Burundi, la pratique donne l'impression d'un Burundi monarchique. L'indépendance du pouvoir judiciaire qui doit normalement découler de la séparation effective des pouvoirs n'est donc pas assurée. Les écueils à cette indépendance du juge burundais résultent soit des insuffisances du cadre légal lui-même, soit des pratiques asservissantes des membres des deux autres pouvoirs à l'endroit des membres du pouvoir judiciaire.

Des insuffisances du cadre légal

La loi du 23 janvier 2021 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature habilite ce dernier à statuer sur « les mal jugés manifestes coulés en force de chose jugée ». La même loi prévoit la possibilité, pour le CSM, de prendre une mesure dite de redressement lorsque aucune voie de recours judiciaire n'est plus ouverte en faveur du requérant.

La Constitution fait du Président de la République le garant de l'indépendance de la magistrature¹⁹. Il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature. C'est une telle situation qui a fait dire à J. Calvin ABA'A OYONO que « *C'est une curieuse manière d'allouer le gardiennage de l'indépendance d'un pouvoir d'Etat à un autre alors que les deux se valent constitutionnellement* »²⁰. M. BRETTIER, à son tour estime qu'il est inconcevable que le Président de la République soit en même temps Président du CSM ; ce serait faire de lui l'arbitre et le capitaine de l'une des équipes en compétition²¹. J. P MASSERON va plus loin en

comparant le fait de demander au Président de la République de veiller à l'indépendance de la magistrature à celui de demander au loup de veiller à la sécurité de l'agneau.²²

Des contradictions ne manquent non plus sur le rôle exact du CSM. L'article 214 précité de la Constitution affirme d'une part que le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature. Il est assisté dans cette mission par le CSM. D'autre part, l'article 215 de

¹⁹ Article 214 de la Constitution

²⁰ J.-C. ABA'A OYONO, *Les mutations de la justice à la lumière du développement constitutionnel de 1996*, Afrilex, 2000/2001, pp.14 -15, cité par A. MBEYAP KUTNJEM, *Le droit à la justice au Cameroun*, DEA en Droit de la personne et de la démocratie. Université d'ABOMEY CALAVI, Chaire Unesco des droits de la personne et de la démocratie, Année Académique 2004-2005.

²¹ T. BRETTIER, « *Retour à la prédominance du politique sur le judiciaire* », in *Le Monde*, n° 16004 du 17 juillet 1996, p.14.

²² J. P. MASSERON, *Le pouvoir et la justice en Afrique noire francophone et à Madagascar*, Préface de SENGHOR L.S., Paris, A. Pédone, 1966, p. 82.

la même Constitution dispose que le CSM est garant de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions. De toute les façon, les magistrats du siège font partie de la magistrature dont le président de la République constitue le garant de l'indépendance en vertu des dispositions de l'article 214 ce qui fait que les dispositions du dernier bout de phrase de l'article 215 se trouvent dépourvues de sens.

Envisagé dans son rôle d'assistance au Président de la république, le CSM dispose des attributions qui ne se limitent qu'à de simples avis qui ne lient pas l'autorité requérante. Et en face d'un pouvoir exécutif fort et avec des prérogatives modestes, le CSM est inapte à réaliser une œuvre efficace dans l'intérêt de la magistrature qui est aussi celui de la justice. Il s'agit, à proprement parler et comme le disait CHAZELLE, d'un témoin de la transmission de la volonté du pouvoir exécutif²³.

La loi précitée du 23 janvier 2021 sur le CSM habilite ce dernier à statuer sur « les mal jugés manifestes coulé en force de chose jugée »²⁴. La même loi prévoit la possibilité, pour le CSM, de prendre une mesure dite de redressement lorsque aucune voie de recours judiciaire n'est plus ouverte en faveur du requérant.²⁵ De telles prérogatives pour un organe non judiciaire, comprenant des membres du pouvoir exécutif, dont le Président de la République et son Ministre de la Justice, sont potentiellement dangereuses pour les droits des justiciables. On aura en effet à faire face aux décisions « judiciaires » prises par un organe non judiciaire composé par des non- magistrats et cela viole allègrement les dispositions de l'article 210 de la Constitution qui prescrit que « *La justice est rendue par les Cours et Tribunaux sur tout le territoire de la République du Burundi au nom du peuple burundais* ».

Comme indiqué supra, le Président de la Cour suprême est la personne qui incarne le pouvoir judiciaire. Mais quand on regarde les modalités de sa nomination, il y a de quoi s'inquiéter sur l'autorité et le degré d'indépendance vis-à-vis de l'Exécutif qu'il faut attendre de sa part. En, effet, l'article 5 de la loi précitée du 03 Août 2019 régissant la Cour suprême dispose que le Président de la Cour est nommé par le Président de la République sur proposition du Ministre ayant la Justice dans ses attributions. On comprend dès lors que la nomination du Président de la Cour suprême par le chef de l'exécutif (le Président de la République) et sur proposition faite par un membre de l'exécutif (le Ministre de la Justice) doit porter sur l'homme ou la femme le/la plus docile qu'il soit. Ce mode de désignation n'augure rien de bon pour l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Il en est d'ailleurs ainsi de toutes les autres décisions relatives notamment aux nominations, à l'avancement dans la carrière, aux promotions et aux révocations des magistrats qui sont exclusivement l'apanage du Pouvoir exécutif agissant par le bais du Président de la République et son Ministre de la Justice.

Ainsi, fort de son titre constitutionnel de « Chef de l'Etat »²⁶, le Président de la République se considère comme étant au-dessus des trois pouvoirs traditionnels. Il s'est déjà attribué le titre de « magistrat suprême »²⁷ et ce titre rime d'ailleurs bien avec la volonté déjà affichée de faire

²³ R., CHAZELLE, *Pour une réforme des institutions judiciaires*, Paris, L.G.D.J., 1969, p.34.

²⁴ L'article 3, point 6 de la loi du 23 janvier 2021.

²⁵ Article 5 de la loi du 23 janvier 2021.

²⁶ Article 96 de la Constitution du 07 juin 2018

²⁷ Article 2 de la loi du 23 janvier 2021 sur le CSM

du CSM qu'il préside un organe qui prend des décisions de nature judiciaire comme indiqué supra.

Quant au Ministre de la Justice, la Constitution et les autres textes légaux lui accordent des attributions faisant de lui une autorité hiérarchique du Pouvoir judiciaire, subordonnant ainsi le pouvoir judiciaire au Pouvoir exécutif.

Comme on le voit, l'indépendance du Pouvoir judiciaire qui découle de la séparation des pouvoirs n'est pas encore effective au Burundi car, dit-on, l'indépendance institutionnelle de la justice ressort de ses rapports institutionnels ou administratifs avec les organes exécutifs et législatifs du gouvernement²⁸.

Des cas d'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la magistrature sous forme d'injonctions formelles et des remarques véhémentes des membres du pouvoir exécutif à l'endroit des juges.

Les incongruités du cadre légal de la séparation des pouvoirs sont une véritable photographie du fonctionnement de la justice burundaise dans ce qu'elle a de plus visible. Mais en coulisse, il y aurait pire. Il suffit de discuter avec les magistrats et les Avocats burundais pour se laisser emparer par le découragement d'y pratiquer le droit. Le téléphone constitue un moyen très efficace de pression sur les magistrats qui sont obligés de rendre des décisions voulues par le pouvoir exécutif dans des affaires dites « sensibles », soit pour sauvegarder leur vie et celle de leur famille, soit pour se maintenir au poste, soit pour recevoir une promotion.

L'emploi des dénominations comme «le père de la nation » ou « le numéro un » ou « la première personnalité du Burundi » ont pratiquement une grande influence dans la dérive dictatoriale du Président de la République qui, à un certain moment, se croit n'avoir que de droits et quasiment pas de devoirs, sauf celui d'accepter ce que la population lui doit en tant que garant de la nation burundaise.

Il faut en outre noter que la configuration des institutions actuelles majoritairement dominées du sommet à la base par le parti CNDD-FDD en raison du hold up électoral dont il se rend régulièrement chef compromet l'équilibre des pouvoirs au préjudice de la justice et des justiciables.

Alors que, jusqu'à un passé assez récent, les atteintes à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance judiciaire revêtaient des formes beaucoup plus sournoises, l'actualité des derniers mois a été marquée par des injonctions formelles et des remarques véhémentes des membres du pouvoir exécutif à l'endroit des juges.

En effet, à travers des séances dites de moralisations des magistrats, le Président de la République et son Ministre de la justice s'en sont ouvertement pris aux magistrats qu'ils accusent de fausser les procès pour des actes de corruption. Lors d'une réunion tenue à l'endroit des magistrats à Bujumbura en date du 24 Août 2021, le Président de la République

²⁸ Conseil Canadien de la Magistrature, *Principes de déontologie judiciaire*, Ottawa, 1998, p.10.

Evariste NDAYISHIMIYE a fait des déclarations déchaînées accusant et dénigrant le pouvoir judiciaire. Dans une autre réunion tenue à Kayanza en date du 30 Août 2021, le Président a promis la révision du cadre légal pour permettre que les magistrats coupables d'actes de corruption et infractions connexes soient sévèrement sanctionnés tout en appelé la population à dénoncer des procès inéquitables²⁹. Il s'en est pris également au Procureur de la République de Kayanza qui aurait libéré un présumé auteur d'un crime de viol et ses propos ont été l'une des manifestations pratiques de l'ingérence du Chef de l'Etat dans le fonctionnement de la justice.

Dans une réunion tenue à Bujumbura par le Ministre de la justice à l'endroit des magistrats œuvrant en maire de Bujumbura et de la population urbaine en date du 10 septembre 2021, cette autorité a vigoureusement condamné les magistrats qu'elle qualifie de corrompus et d'incompétents tout en menaçant que des mesures drastiques allant jusqu'à la révocation seront bientôt prises.

Les menaces et autres mises en garde à l'endroit des magistrats burundais n'émanent pas uniquement du pouvoir exécutif. Lors d'un déplacement qu'il a effectué dans les provinces du sud (Rutana et Makamba) au cours des vacances parlementaires du mois de juillet, le Président de l'Assemblée Nationale a également fustigé l'attitude des magistrats qui veulent le vocable d'indépendance pour rendre des jugements iniques. Ce chef du législatif burundais et ancien porte-parole du CNDD-FDD s'est d'ailleurs ironiquement interrogé sur ce que veut dire l'indépendance de la magistrature dont les magistrats burundais se targuent avant d'inviter ces derniers à se désillusionner³⁰.

Dans ces actes de dénonciations des pratiques judiciaires, ces autorités, ne connaissant rien du contenu des dossiers qui sont nommément évoqués dans des lieux publics se livrent purement et simplement à une justice expéditive de la rue, ce qui reste malgré tout inadmissible.

A côté de ces intimidations et menaces en coulisse ou, à la limite verbales, certaines autorités administratives sont allés même jusqu'à enjoindre formellement aux chefs de juridictions de faire ou de ne pas faire. On citera notamment la correspondance N°531.02/598/2021 du 26 juillet 2021 adressée par le Gouverneur de la Province de Bujumbura rural aux chefs de juridictions de son ressort administratif dont des copies ont été réservées au Ministre de la justice et à celui ayant l'intérieur dans ses attributions.

Cette correspondance faisait référence à deux autres correspondances dont il ne nous a été facile de nous procurer des copies l'une portant le N°100/CAB/345/2021 du 18/03/2021 émanant du Chef de Cabinet civil du Président de la République, l'autre portant le N°530/3258/CAB/2021 du 30/03/2021 émanant du Ministre de l'Intérieur se rapportant au même objet. A travers cette correspondance, le Gouverneur de province note à l'intention des chefs de juridictions destinataires de sa correspondance « (...) nous profitons de cette occasion pour attirer l'attention des juges qui rendent des procès à leur guise sous prétexte de ce principe que des mesures administratives seront prises à leur rencontre ». Il y a lieu de s'interroger ici sur l'opportunité d'une correspondance d'un tel contenu mais aussi et surtout sur les dispositions légales ou réglementaires qui habilite le Gouverneur de province à

²⁹ <https://www.presidence.gov.bi/2021/08/30/le-chef-de-letat-appelle-la-population-a-denoncer-les-proces-inequitables/>

³⁰ <https://assemblee.bi/spip.php?article2392>

prendre des mesures administratives à l'endroit d'un juge. Le Gouverneur a terminé sa correspondance recommandant aux chefs de juridictions de son ressort « (...) *il est recommandé au Président du Tribunal de Grande Instance et au Procureur de se présenter au Cabinet du Gouverneur une fois le mois pour une délibération conjointe avec le cabinet du Gouverneur* ».

Ailleurs dans la Province de Cibitoke, le Conseiller du Gouverneur de province s'est substitué au Tribunal en organisant une descente sur terrain pour refaire le travail de délimitation d'une propriété foncière entre deux parties alors que le dossier avait été déjà exécuté par le Tribunal de Grande Instance de Cibitoke.

Ces quelques cas de figure illustrent la problématique de la séparation des pouvoirs dans la réalité quotidienne du juge burundais.

Urgence des mécanismes visant à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire

Il est indéniable qu'il existe des magistrats qui se méconduisent et qu'il faut bien les rappeler à l'ordre car l'indépendance ne veut pas dire irresponsabilité. C'est pour cette raison qu'il faut repenser la manière de rendre le juge effectivement indépendant tout en le responsabilisant et en l'invitant à respecter davantage les règles d'éthique et de déontologie.

Pour ce faire, il faut la révision du cadre légal pour corriger toutes les sources de disfonctionnement ci-dessus évoquées.

La première chose à faire est de doter le CSM de pouvoirs forts pour qu'il puisse jouer un grand rôle dans la lutte pour l'indépendance de la magistrature tout en usant de son pouvoir disciplinaire pour sanctionner les magistrats défaillants. C'est, en effet, le Conseil Supérieur de la Magistrature qui doit en être le garant, en exerçant ses compétences constitutionnelles, en encourageant les magistrats à n'obéir qu'à la loi et en les défendant, le cas échéant, contre les mesures de rétorsion que pourrait adopter le Pouvoir exécutif qui a le commandement de l'armée et de la police, toujours prêtes à torturer ou à faire disparaître les ennemis supposés.

Dans cette même logique, le CSM française effectue par exemple des missions d'information auprès de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux et de l'École nationale de la magistrature. Dans le cadre de cette mission, il a ainsi adressé à plusieurs reprises des avis, rendus publics, au Président de la République.

Comme l'indépendance va de pair avec la responsabilité, il faudrait aussi prévoir dans le cadre légal des mécanismes adéquats permettant aux magistrats de rendre compte à l'endroit de l'organe disciplinaire qu'est le CSM. En plus de la révision du cadre légal, il est aussi nécessaire que le pouvoir judiciaire soit également doté des moyens qui lui permettent de faire efficacement le travail qui lui est constitutionnellement dévolu.

En troisième lieu, il faut une sensibilisation continue des divers intervenants dans le secteur de la justice (les magistrats en premier lieu, les avocats, les membres de l'administration, ...) sur la nécessité, l'intérêt et les moyens d'un pouvoir judiciaire effectivement indépendant.

Conclusion

Un pouvoir judiciaire indépendant et équitable est un élément central de toute société démocratique ayant l'Etat de droit pour fondement. Or, pour qu'il y ait indépendance du pouvoir judiciaire, il faut que les pouvoirs soient séparés pour éviter d'une part leur concentration aux mains d'une seule personne et d'autre part pour éviter les empiètements qui jouent souvent en défaveur du maillon faible qu'est le pouvoir judiciaire. La séparation des pouvoirs est donc un formidable levier ou un étendard contre tous les despotismes et toutes les tyrannies de l'exécutif, du Parlement ou du parti unique.

En dépit d'une reconnaissance constitutionnelle, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire qui en découle sont loin d'être effectives. Plusieurs écueils d'ordre légal et pratique se manifestant notamment par des immixtions répétées du pouvoir exécutif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire entravent encore l'indépendance de la magistrature. La révision du cadre légal et une prise de conscience des différents intervenants, à commencer par les magistrats eux-mêmes, sont nécessaires pour remonter les défis.

En effet, la responsabilité des magistrats reste un facteur incontournable parce que l'indépendance des juges n'a jamais été et ne sera jamais à l'abri de toute menace. La sauvegarde de cette indépendance implique une vision claire de ses inévitables limites, des comportements individuels exemplaires et des réactions fermes face à toute atteinte inadmissible.

