

Rapport du secrétaire général des Nations unies sur le Bureau des Nations unies au Burundi. 2014. S/2014/550.

Ridde, V. 2012. « Réflexions sur les *per diem* dans les projets de développement en Afrique ». *Bulletin de l'APAD* 34-36 : 1-22.

Uvin, P. 2009. *Life after Violence: a People's Story of Burundi*. New York : Zed books Ltd.

**L'ACCÈS À LA JUSTICE AU BURUNDI :
AU-DELÀ DE LA QUALITÉ DE LA NORME,
UN PROBLÈME DE CULTURE DE RESPECT DE LA LOI**

*Aimé-Parfait Niyonkuru*¹

La loi. Oh loi, coupable éternelle, accusée incapable d'assurer ta propre défense, ne mérites-tu pas un procès équitable ? Puisque, précisément, cet article aborde le problème de la justice. Est-ce bien par ta faute que la justice soit si inaccessible ? D'après le réquisitoire à ta charge, c'est à cause de tes tares, et non à cause du peu de clairvoyance de tes auteurs ou du manque de sagesse de ceux qui t'appliquent – en te tordant délibérément le cou –, que la protection que les hommes attendent de ton prescrit vire, parfois, à l'illusion. Inique procès de la loi ! Bouc émissaire sacrifié pour blanchir le(s) vrai(s) coupable(s). Parfaite illustration de l'âne des *Animaux malades de la peste* ou de l'agneau du *Loup et l'Agneau* de Jean de La Fontaine.

Face à un problème juridique de réalisation d'un droit, comme celui d'accès au juge, il est trop facile d'incriminer le droit lui-même, en tant que norme : lacunes, incohérences, inadaptations, et que sais-je encore, sont épinglées comme étant les causes de l'ineffectivité de la justice. Le diagnostic étant un peu trop vite réalisé, le remède est, dans les mêmes conditions, prescrit. Il faut que la loi soit réformée, perfectionnée.

Et si ce n'était pas l'imperfection de la norme, la coupable ? Et si la crise de la justice burundaise n'était pas principalement la conséquence des imperfections normatives ? Et si le mal résidait davantage dans le mépris des lois, en particulier par ceux-là même dont la fonction est précisément de les faire respecter ? Alexander Yakovlev, connu pour être le principal architecte de la *perestroïka*, écrivait, à propos de la Russie, le propos restant valable, *mutatis mutandis*, au-delà du pays des tsars : « pendant mille ans, la Russie a été gouvernée par des hommes, et non par des lois² ». Dans ses *Mémoires d'espoir*, Charles de Gaulle écrivait que « ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin, ne vaut que par l'application » (de Gaulle 1970 : 43). Enfin, commentant le Code burundais des personnes et de la famille,

¹ Affilié à l'Université du Burundi.

² Cité dans Lesage (1988 : 2).

J.-M. Pauwels observe, très justement : « Un texte de loi est ce qu'en font les juges » (Pauwels 1984 : 201 et ss., spéc. 218).

L'accès à la justice est un concept singulièrement polysémique qui résiste et se refuse aux velléités d'enfermement dans des limites rigides. Concept nébuleux, qui se donne plus facilement à voir qu'il ne se laisse définir³, il nous paraît important de préciser, d'entrée de jeu, sans pour autant nous laisser entraîner dans une dissertation notionnelle qui dépasse le cadre de cette réflexion, le sens de cette expression pivot autour de laquelle tourne l'essentiel de l'article. Cet article envisage l'accès à la justice dans son emploi ordinaire, la justice faisant référence à l'institution judiciaire *stricto sensu* (c'est-à-dire les cours et tribunaux) et l'accès désignant la possibilité claire, concrète et effective d'obtenir la protection juridictionnelle de ses droits, au-delà du simple franchissement des portes du tribunal.

S'appuyant sur les résultats d'une série d'enquêtes sur l'accès à la justice au Burundi, réalisées sous la supervision de l'auteur au cours de ces dix dernières années (Niyonkuru, 2012 ; Niyonkuru 2013 ; Niyonkuru 2016), le présent article re-questionne le réquisitoire fait à la loi. Il suggère qu'au-delà des faiblesses normatives du cadre légal encadrant le droit d'accès à la justice au Burundi, l'effectivité de ce droit fondamental est fortement limitée par une tension entre l'autorité de la loi et la loi de l'autorité, une épreuve de force « normative » dont l'expérience de ces dernières années suggère un ascendant de la loi de l'autorité sur l'autorité de la loi.

1. Réformes normatives et niveau d'accès à la justice au Burundi : une dynamique en sens inverses

Depuis l'accession du Burundi à son indépendance, en 1962, plusieurs réformes normatives et institutionnelles ont été opérées, avec pour objectif, affirmé ou implicite, d'améliorer l'accès de la population burundaise à la justice. Accompagnant souvent les changements de régimes, chaque régime opérant ses propres réformes, et, parfois, plusieurs réformes se succédant pendant un même régime, ces réformes, considérées par leurs auteurs comme une panacée, se révèlent à la limite obsessionnelles (1). Paradoxalement, nonobstant ces réformes, le sentiment de manque d'accès à la justice par la population burundaise ne faiblit pas, au contraire (2). Ce qui remet en question leur opportunité.

³ Pour emprunter les termes de Loïc Cadiet, Jacques Normand et Soraya Amrani Mekki, au sujet de « la justice », elle-même (2010 : 43).

1.1. Réforme des lois et des institutions : une obsession ?

Toutes les fois que le problème de l'accès à la justice a été posé, la réaction des politiques est allée dans un même sens : révision de lois existantes, mise en place de nouvelles, réformes des institutions, etc. Ainsi, dans l'objectif de rapprocher la justice des justiciables, les pouvoirs publics ont beaucoup investi dans la justice de proximité, à travers, notamment, l'augmentation significative du nombre des tribunaux de résidence⁴ et l'extension de leur compétence matérielle, surtout en matière civile⁵. La suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et l'attribution d'une compétence – de troisième degré de juridiction – aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales⁶ procèdent officiellement aussi de la logique de rapprocher la justice des justiciables⁷. Dans ce que l'on pourrait interpréter comme une politique de spécialisation des juridictions, spécialisation rimant, généralement, avec efficacité, le Burundi a créé, au cours des vingt dernières années, une série de juridictions ou d'institutions spécialisées, dans l'objectif affirmé ou implicite d'améliorer l'accès à la justice ou l'amélioration de son administration. Il s'agit en l'occurrence, de la Cour constitutionnelle et de la Haute Cour de justice, depuis 1992, de la Cour anti-corruption, de son parquet et de sa police, mis en place en 2006, de la Commission nationale des terres et autres biens ainsi que de la Cour spéciale des terres et autres biens.

Pendant ce temps, de nombreuses autres lois traitant, plus ou moins directement, de l'organisation, la compétence et la procédure judiciaires ont été révisées ou mises en place⁸. Ces réformes normatives et institutionnelles s'inscrivaient dans le cadre de politiques visant l'amélioration de l'accès à la justice ou prétendaient répondre aux défis de cette dernière.

Si ces réformes normatives avaient été accompagnées d'une amélioration effective de l'accès à la justice, le sentiment de cet accès, chez les usagers du service public de la justice burundaise, aurait, proportionnellement, connu une tendance ascendante. Bien au contraire, le sentiment de manque d'accès à la justice persiste, se renforce.

⁴ À peu près l'équivalent des tribunaux de paix en République démocratique du Congo ou des tribunaux de base au Rwanda. De 57 en 1962, ils sont passés à 134 aujourd'hui.

⁵ En matière civile, le contentieux qui relève de la compétence des tribunaux de résidence représente plus de 90 % du volume total des affaires civiles portées devant la justice des cours et tribunaux de l'État.

⁶ « Loi organique n° 1/17 du 15 mai 2014 » (*Bulletin officiel du Burundi* 2014).

⁷ Pour une analyse de cette loi, voir Niyonkuru 2017.

⁸ C'est le cas notamment des nombreuses révisions constitutionnelles, de la réforme du statut des magistrats, des révisions de codes de procédures civiles et pénales et de la promulgation de lois spéciales de procédures (Cour suprême, Cour constitutionnelle, Cour spéciale des terres et autres biens...).

1.2. Manque d'accès à la justice : un sentiment qui s'enracine

D'après une maxime célèbre d'origine anglo-américaine dont la paternité est attribuée à Lord Chief Hewart et reprise notamment par la Cour européenne des droits de l'homme⁹ et par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁰, « la justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit être perçue comme ayant été rendue¹¹ ». Au cours des six décennies d'indépendance du Burundi, marquées par des violences politico-ethniques, voire des génocides (Chrétien & Du Pasquier 2007 ; Lemarchand 2004), des spoliations de biens de citoyens, par l'État, avec la complicité ou en l'absence de protection de ce dernier, tout cela sous le couvert de l'impunité¹², la justice officielle, n'a cessé d'être critiquée pour son inefficacité, son manque d'indépendance et d'impartialité, son double standard... Déjà en 1971, la 2^e Conférence nationale de la Commission estudiantine de la Jeunesse révolutionnaire Rwagasore (JRR), dénonçait une justice du fort : « Si vous avez un différend avec un percepteur communal, son titre lui suffit pour vous envoyer au cachot, et le policier chargé de vous conduire sera d'autant mieux coté qu'il vous y amène mutilé » (*Rapport du 2^e Congrès de la Commission estudiantine de la JRR* 1971). Évoquant la justice au cours de la période 1963-1965, Augustin Nsanze décrit « une société paralysée par une justice pervertie » (Nsanze 2003 : 112-113). La crise de la justice étatique, la crise de confiance dans le système de justice officielle, persistent à ce jour. De nombreuses études évaluatives ont été réalisées au sujet du système judiciaire burundais¹³. En plus d'identifier les nombreux défis auxquels fait face la justice étatique, ces études mettent en lumière le manque de confiance d'une grande partie de la population burundaise dans la justice des tribunaux de l'État. Ainsi, par exemple, d'après une étude réalisée en 2016 par l'Association des Juristes catholiques du Burundi (AJCB) en partenariat avec CORDAID et qui se base sur une enquête auprès des usagers effectifs du service public de la justice :

« près de ¾ des justiciables enquêtés estiment que la justice burundaise n'est ni impartiale ni indépendante. 74,7 % ne croient pas qu'un pauvre dont sa terre a été spoliée par un riche homme d'affaires pourrait gagner le procès contre ce dernier tandis que 72,5 % estiment, perdu d'avance, un procès de spoliation d'une propriété foncière qui les opposerait à un administrateur communal si ce dernier était auteur de la spoliation » (Niyonkuru 2016 (AJCB, CORDAID : 20)).

Si les résultats des enquêtes Afrobaromètre (cinquième [2011-2013] et sixième [2014-2015] éditions) montrent que respectivement 67 % et 71 % des Burundais ayant eu un contact avec le système judiciaire ont confiance dans les tribunaux (Logan 2017 : 12), ils sont néanmoins 23 % à déclarer avoir versé des pots-de-vin afin d'obtenir l'assistance des tribunaux (*ibid.* : 20) et respectivement 48 % et 40 % dans les deux enquêtes à estimer que les juges et les magistrats sont corrompus (*ibid.* : 13).

2. Autorité de la loi versus loi de l'autorité : un duel dévastateur pour l'accès à la justice au Burundi

Dans *Sociologie de l'autorité* (1990), Louis Moreau de Bellaing constate et redresse une fréquente confusion entre l'autorité et le pouvoir. Dans la droite ligne de sociologues comme Max Weber (1971), Hannah Arendt (1972) et Kojève (2004), Hervé Charmettant (2012) distingue l'autorité du pouvoir par la légitimité. Reconnaisant que l'« autorité est une notion complexe, voire polémique, touchant tous les domaines de la réflexion, de la vie publique, des pratiques professionnelles » (Bibliothèque nationale de France 2015), cet article se garde de toute incursion dans la complexité conceptuelle de l'autorité. Aux fins de cette réflexion, « autorité de la loi » et « loi de l'autorité » sont à comprendre dans leur sens ordinaire. La première désignant la force obligatoire attachée à toute norme édictée par un organe étatique compétent ; norme à laquelle tous ceux qui n'en sont pas dispensés doivent se soumettre ; la seconde faisant référence à une norme qu'une personne investie d'un pouvoir public établi en vertu de règles organisationnelles (l'autorité) secrète, elle-même, en contrebande de la loi officielle. En d'autres termes, et pour reprendre à notre compte les mots de Koenraad Geldof, « l'autorité veut devenir Loi et être reconnue comme telle » (Koenraad 1995 : 98).

Dans l'exercice de ses missions, le magistrat burundais est donc tiraillé entre l'autorité de la loi et la loi de l'autorité. Théoriquement, l'incompatibilité entre les deux sources d'autorité devrait se résoudre au profit de la première. Cependant, dans la pratique, le conflit se solde parfois – si ce n'est souvent – en faveur de la loi de l'autorité ; la norme officielle dans la protection de laquelle le justiciable place, légitimement, mais parfois

⁹ Voir entre autres Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *De Cubber c. Belgique*, 26 octobre 1984, § 26, série A n° 86 ; CEDH, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, § 81, série A n° 80 ; CEDH, *Delcourt c. Belgique*, 17 janvier 1970, § 31, série A n° 11.

¹⁰ Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CmADHP), Marcel Wetsh'okonda Koso *et al.*, République démocratique du Congo, § 79.

¹¹ « Justice must not only be done, but be seen to be done » (England and Wales High Court [with Lord Hewart CJ, Lush and Sankey JJ as Judge(s) sitting] *R v Sussex Justices, Ex parte MacCarthy* [1924] 1 KB 256, [1923] All ER 233.

¹² Au sujet de l'impunité au Burundi, voir, entre autres : Urinkuru 2014 ; Niyonkuru 2012 : 85-89.

¹³ Sans aucune prétention à l'exhaustivité, voir notamment : Niyonkuru 2016 ; 2013 ; PAGE 2009 ; Kolhagen 2007 ; OAG 2007.

aussi naïvement, l'espoir, se révélant précaire (1). Ce qui laisse les juristes dogmatiques, ceux qui pensent, d'après la métaphore du doyen Carbonnier, que « la règle juridique est un soleil qui ne se couche jamais » (Carbonnier 1959 : 345), désabusés (2). Lorsqu'il est question de dossiers « sensibles », les « ordres d'en haut » font office de lois et, au besoin, remplacent les lois existantes, à la grande angoisse des magistrats « intègres », contraints de traiter ces affaires (3). La précarité du droit protecteur se prolonge bien au-delà de l'issue du procès, la main ou simplement l'ombre de quelque puissant pouvant à tout moment entraver l'exécution d'un jugement coulé en force de chose jugée (4), dans une société où les hommes apparaissent parfois plus puissants que les institutions et les lois (5).

2.1. Précarité de la norme qui fonde le droit : derrière la certitude, l'incertitude

Le mal des maux de la justice burundaise, c'est l'incertitude du droit. Il ne s'agit point ici de question de clarté normative ni de ce décalage – décrit par Jacques Vanderlinden en matière de pluralisme juridique avec une attention particulière sur l'Afrique – entre le droit vivant et le droit officiel (Vanderlinden 2003 : 23), mais plutôt de l'imprévisibilité de l'attitude du juge quant au choix entre le droit et le non-droit¹⁴ à l'occasion de l'exercice de son office. Pour illustrer l'incertitude du droit à laquelle le justiciable burundais est confronté, nous considérons l'hypothèse d'une situation régie par un texte clair, non équivoque. Le titulaire d'un droit fondé sur ce texte n'en aura pas moins l'esprit angoissé, anxieux, si ce droit lui est contesté en justice. À l'analyse de certains procès, la justice burundaise ferait passer pour cornes les oreilles du lièvre¹⁵, à la stupeur des juristes dogmatiques. À ce propos, un magistrat de parquet, qui fut l'un de mes meilleurs étudiants, me racontait, un jour, les pressions qu'il avait subies de la part de son supérieur hiérarchique, chef de parquet, pour qu'il charge, nonobstant le manque flagrant de charges à leur encontre, deux jeunes gens dont le crime était d'avoir, sur une route de campagne exiguë et dépourvue de trottoir, gêné le passage d'un responsable provincial des services burundais des renseignements, en s'approchant un peu trop de la route. Un tel crime de lèse-majesté ne pouvant rester impuni, de l'avis de l'administration provinciale et de la hiérarchie au parquet, il fallait absolument trouver une infraction, que la partie plaignante n'eut pas de peine à sortir de son chapeau : participation aux bandes armées. Il aura fallu un courage exceptionnel au magistrat, refusant

¹⁴ Pour une compréhension de « l'hypothèse du non-droit », voir Carbonnier (1963), repris dans Carbonnier (1988 : 25-47).

¹⁵ Cette image satirique est empruntée à la fable de Jean de la Fontaine, « Les oreilles du Lièvre » (Livre V, fable 4).

de charger les malheureux prévenus, pour que ceux-ci échappent, *in extremis*, à un procès à l'issue incertaine¹⁶.

L'incertitude du droit est d'autant plus « importante » que la prétendue victime d'une infraction, ou la prétendue personne lésée est socialement ou politiquement puissante. Le droit sera, parfois, – si ce n'est pas souvent – de peu de secours. Ainsi, par exemple, en dépit de l'acquiescement du tribunal, le prévenu en état de détention préventive qui, d'après le droit, devrait être immédiatement libéré, nonobstant appel, pourra néanmoins être maintenu en prison. Ainsi, deux hommes arrêtés en 2016 dans le sud du Burundi, dans la province de Rutana, accusés d'outrage commis envers le chef de l'État, ont été poursuivis et jugés, en premier ressort, par le tribunal de grande instance de Rutana. Déclarés non coupables par le tribunal, ils ont été cependant maintenus en détention par le parquet, violant de la sorte l'article 262 du Code de procédure pénale qui prescrit, en des mots dépourvus de toute ambiguïté que : « Le prévenu qui, au moment du jugement est en état de détention préventive et qui est acquitté ou condamné à une simple amende, est mis immédiatement en liberté, nonobstant appel, à moins qu'il ne soit détenu pour une autre cause ». Si les deux « infortunés » avaient été poursuivis pour des infractions « banales », dont la victime eût été un citoyen « ordinaire », il est fort probable qu'ils auraient été immédiatement libérés sitôt acquittés, conformément au prescrit de l'article 262. Enfin, il aura fallu l'ordre verbal du vice-président de la République en visite à la prison centrale de Mpimba, le 18 juillet 2018, à l'occasion de la commémoration du Nelson Mandela Day, pour que quelques dizaines de prisonniers qui étaient détenus illégalement, soit qu'ils avaient purgé leur peine, soit qu'ils avaient bénéficié d'une mesure de grâce présidentielle longtemps avant cette visite, puissent être libérés. Mais des dizaines d'autres personnes croupiraient encore dans les prisons du Burundi nonobstant leur acquiescement ou l'exécution totale de leurs peines¹⁷.

Le problème de l'incertitude du droit ne saurait faire l'impasse sur le phénomène de l'impunité. L'existence d'une criminalité punissable *de jure*, mais qui est impunie *de facto*, pour paraphraser Jean Carbonnier (1988 :

¹⁶ L'infraction de participation à des bandes armées (art. 593-596), en plus de compter parmi les infractions les plus graves (le coupable encourt une peine allant jusqu'à la perpétuité), fait partie des infractions dont les procès sont très suivis par les services de l'État, en particulier l'Administration, les services de renseignement, les hautes instances militaires et policières. Ce sont des procès dans lesquels de nombreux magistrats n'aimeraient pas jouer un rôle, en raison précisément du caractère hautement sensible de ces dossiers.

¹⁷ La lettre du député Fabien Banciryano, élu dans la circonscription de Bubanza écrite en date du 12 septembre 2018 et adressée au ministre de la Justice, de la Protection civique et garde des Sceaux donne une liste non exhaustive de 22 personnes acquittées par la justice et une autre de 37 personnes ayant purgé la totalité de leurs peines mais qui croupissent toujours dans les prisons du Burundi.

32), constitue pour les victimes de crimes ou leurs ayants droit, l'une des manifestations d'un manque d'accès à la justice au Burundi. L'histoire post-coloniale du Burundi est jalonnée de violences, de crimes à grande échelle (1965, 1969, 1972, 1988, 1991, 1993, 2015-...) qui sont restés impunis. Si ces crimes sont restés impunis, ce n'est point en raison d'une carence de la loi ou des institutions légalement compétentes pour poursuivre et juger leurs auteurs. C'est plutôt le résultat d'un choix délibéré des organes de la répression criminelle préférant le non-droit (impunité) aux certitudes du droit¹⁸, prêt à l'emploi, clair, et univoque, le plus souvent.

2.2. Un revers contre les juristes dogmatiques

Au cours de son parcours de formation universitaire ou professionnelle, le futur magistrat burundais apprendra, dans les enseignements ou dans les modules d'introduction au droit et de droit constitutionnel, et incidemment dans d'autres disciplines, un certain nombre de principes de base dans le domaine du droit : les sources du droit, la hiérarchie des normes, l'État de droit, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire... Jusqu'à ce que la réalité des choses le rattrape dans sa vie professionnelle où, au cours des épreuves de la vie, il ne lui viendrait jamais à l'esprit, – obnubilé par les principes qu'il a assimilés avec fascination –, qu'une injonction verbale, mieux, un simple souhait d'une autorité, quel que soit son rang au sein de la structure institutionnelle, puisse spontanément, sans aucune formalisation ultérieure, créer une norme susceptible de s'imposer à une loi écrite, édictée en bonne et due forme.

Et pourtant, quelle que soit l'ampleur du choc que cela puisse infliger aux juristes dogmatiques, la source des normes qui gouvernent les rapports sociaux, de même que l'autorité attachée à ces normes, du point de vue de l'*opinio juris*, défient le contenu des enseignements théoriques dispensés dans les universités. Aussi, un message délivré par une grande autorité, en public¹⁹, fût-il improvisé et sans trace écrite, peut-il faire autorité de loi, voire s'imposer aux lois formelles. Ainsi, le 1^{er} mai 2017, dans son discours de circonstance, prononcé à Makamba, au sud du Burundi, à l'occasion de la célébration de la journée internationale du travail et des travailleurs, le président Nkurunziza lance un mot d'ordre en faveur d'une campagne de moralisation de la société. D'après le porte-parole du ministère de

¹⁸ Pour emprunter le titre de l'ouvrage dirigé par Ejan Mackaay paru en 2000, *Les Certitudes du droit = Certainty and the Law*.

¹⁹ Un journaliste a écopé d'une suspension d'exercer pendant trois mois, au motif, entre autres, d'« [avoir] passé outre le Discours de son Excellence Monsieur le Président de la République, à l'occasion du 2^e anniversaire de sa victoire aux élections de 2015 » (cf. Décision n° 100/CNC/017/2017 du 26/12/2017).

l'Intérieur, Térance Ntahiraja, « dans son discours du 1^{er} mai 2017, le président [souhaitait²⁰] qu'au 31 décembre 2017, tous les ménages du Burundi soient reconnus par la loi, soient légalisés²¹ ».

Le phénomène dont la campagne de moralisation de la société vise l'éradication comprend, en réalité, ce que la loi de 2016 sur la prévention, la protection des victimes et répression des violences basées sur le genre²² appelle union libre²³, concubinage²⁴ ou union multiple²⁵. Au Burundi, un souhait du Chef de l'État, exprimé publiquement, vaut plus qu'un souhait. C'est une norme. Les pouvoirs publics, en particulier l'Administration, l'appliquent, comme telle. Il ne viendrait à l'idée de personne d'en discuter la légalité.

En vue de mettre à exécution la parole-loi du président de la République, les autorités administratives n'ont pas tardé à promettre « des sanctions sévères » aux récalcitrants²⁶. Mais de quelles sanctions s'agit-il, pourraient s'interroger les légalistes. Certes, la loi du 22 septembre 2016 portant prévention, protection des victimes et répression des violences basées sur le genre réprime l'union libre d'une servitude pénale d'un mois à trois mois et d'une amende de cent mille à deux cent mille francs burundais²⁷. Il n'empêche, un administrateur d'une commune dans le nord du Burundi aurait juré que les récalcitrants écoperaient d'une peine pouvant aller « jusqu'à six mois de prison » (Ndikumana 2017). Une peine qui n'est pas prévue par la loi et dont l'application serait contraire à la Constitution²⁸. Quant à l'adultère et au concubinage, qui dans bien des cas, sont en « concours » avec l'union libre, les sanctions prévues par la loi sont loin d'être sévères, puisque le Code pénal ne réprime ces infractions que d'une amende qui ne saurait dépasser BIF 200 000 francs (à peu près 200 USD)²⁹. Certes,

²⁰ C'est nous qui soulignons.

²¹ Cité par l'Agence burundaise de presse (2017).

²² *Bulletin officiel du Burundi*, n° 9/2016.

²³ D'après l'article 2, *litera c* de cette loi : « On parle d'union libre (appelée *ugucikiza* ou *ugucikira*) lorsqu'un homme et une femme vivent maritalement sans être unis par les liens du mariage. »

²⁴ L'article 2, *litera r* de la loi précitée définit le concubinage comme « le fait qu'un homme marié légalement vit avec une ou plusieurs femmes comme épouse en dehors ou au sein du foyer conjugal ».

²⁵ Aux termes de l'article 2 *litera w* de la loi précitée, l'« union multiple [est le fait] de vivre en union libre avec plusieurs partenaires à la fois ».

²⁶ Térance Ntahiraja, porte-parole du ministère de l'Intérieur, cité par l'Agence burundaise de presse (2017).

²⁷ Cf. art. 42.

²⁸ *Constitution* (2005), art. 39, alinéa 2.

²⁹ Aux termes de l'article 531 du Code pénal burundais : « Le conjoint convaincu d'avoir entretenu un concubin ou une concubine est condamné à une amende de cinquante mille francs à cent mille francs. La peine est portée au double lorsque le concubinage est entretenu dans la maison conjugale. »

l'article 41 de la loi du 22 septembre 2016 précitée punit toute personne coupable de relations extra-conjugales d'une servitude pénale d'un mois à une année et d'une amende de cent mille à deux cent mille francs burundais, prétendant abroger de la sorte toutes dispositions antérieures contraires³⁰. Encore une fois, de par même le principe de la séparation des pouvoirs, les autorités de l'exécutif n'ont pas à promettre des sanctions pénales plus ou moins sévères, la répression des infractions pénales étant du seul recours des tribunaux.

Malgré tout, lorsqu'il s'agit de mettre en application les proclamations des plus hautes autorités, fussent-elles de simples souhaits, les exécutants ne ménagent même pas les lois formelles. Ainsi, pour satisfaire le souhait présidentiel d'éradiquer les unions libres, les concubins perdraient la liberté de ne pas se marier. Ils doivent légaliser leur union. Le mariage devient, en quelque sorte, une obligation. Et ce n'est pas tout, l'homme en union libre avec plusieurs concubines n'a pas l'entière discrétion quant au choix, parmi ses concubines, de celle avec qui il contractera mariage car « la plus ancienne est prioritaire³¹ ». Et puisque le souhait présidentiel consiste en la « légalisation des unions libres », il n'est pas évident que le choix de ceux qui vivent en union libre – ou de l'un d'eux – de mettre fin à cette union ou de contracter mariage avec une personne autre que son partenaire, soit conforme au « souhait » du chef de l'État et à l'esprit d'une campagne de « moralisation de la société ». N'en déplaise à la loi de 2016 sur la prévention, la protection des victimes et répression des violences basées sur le genre³², qui édicte qu'une « union conclue sans le consentement des époux ou de l'un d'entre eux » est un mariage forcé³³. N'en déplaise même à la Constitution burundaise qui proclame que « la liberté de se marier est garantie, de même que le droit de choisir son ou sa partenaire. Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux » (art. 29)³⁴.

Enfin et par-dessus tout, alors que la loi du 22 septembre 2016 réprime les violences basées sur le genre, y compris l'union libre³⁵, et qu'elle est en vigueur depuis cette dernière date, qui est celle de sa promulgation³⁶,

³⁰ Art. 62.

³¹ Cité par l'Agence burundaise de presse (2017). Selon le journal en ligne *Ikiriho*, citant Bernard Ntahiraja, porte-parole du ministère de l'Intérieur et de la Formation patriotique : « Pour ceux qui ont plusieurs femmes, le choix doit être porté de préférence à (*sic*) la première », <https://twitter.com/Ikiriho/status/875655415631142912>

³² BOB, n° 9/2016.

³³ Art. 2, *litera z bb*.

³⁴ Dans le même sens, l'article 87 du Code des personnes et de la famille (*Bulletin officiel du Burundi*, n° 6/1993) précise que « Le mariage est l'union volontaire de l'homme et de la femme, conforme à la loi civile ».

³⁵ Art. 42.

³⁶ Art. 63.

par un simple discours³⁷, le président accorde un moratoire de huit mois pour l'application de la loi. Peu importe que l'infraction soit, d'après l'article 61 de la loi du 22 septembre 2016, inamnistiable et imprescriptible en ce qui concerne tant l'action publique que la peine, l'appel de l'autorité semble suggérer que la légalisation de l'union avant la date butoir du 31 décembre 2017 effacera l'infraction pour ceux qui auront pourtant vécu en union libre avant cette date, mais après la promulgation de la loi précitée. Ce qui apparaît comme une aberration même aux yeux des juristes les plus pragmatiques. Pourtant, le décalage entre la loi officiellement en vigueur et la réalité sociologique est un phénomène qui a été relevé notamment par Jacques Vanderlinden (1976 : 884-886), à propos des systèmes juridiques africains, tout comme Karine Le Breton a suggéré, en rapport avec la justice urbaine à Kinshasa (Le Breton 2010), le décalage entre le champ des institutions (ici la loi) et le champ des pratiques.

2.3. *Dossiers sensibles, ordre d'en haut, angoisse du magistrat*

Si de nombreux diplômés dans les facultés de droit rêvent d'une carrière de magistrat – pas forcément en vue d'assouvir une vocation, mais bien souvent en raison d'enjeux liés au prestige (réel ou supposé), et aux retombées financières (légitimes ou pas), donnés pour être attachés à la fonction –, confrontés aux contraintes de l'exercice concret de la profession, certains magistrats voient leur rêve brisé, leurs espoirs déçus, leur idéalisme fondre comme neige au soleil. Lorsque les intérêts des puissants ou ceux de leurs protégés seront menacés par la règle de droit officiel, et que ces *big men*³⁸ sont décidés, coûte que coûte, à protéger ces intérêts, y compris en foulant au pied la norme légale, les plus intègres parmi les magistrats se trouvent devant un dilemme. Dire ou appliquer le droit, au risque de se mettre à dos les hommes forts, capables de leur nuire ; ou trahir la loi et satisfaire la volonté des puissants.

Dans ce dilemme l'enjeu est crucial. Ce n'est pas seulement sa carrière qui est en jeu, pire, c'est sa liberté, son intégrité physique, sa vie. De nombreux juges ont pris le chemin de l'exil, abandonnant en *catimini* leurs postes

³⁷ Cf. *supra*, note 19.

³⁸ Si, littéralement, cette expression renvoie à des membres du sexe masculin du genre humain, elle englobe également des personnes de sexe féminin. L'expression « *big men* » est utilisée dans la doctrine (voir par exemple Teja 2018 ; Mrisho Mbegu Malipula 2016 ; van Cranenburgh 2008 ; Strathern 1993 ; Panoff 1985) pour désigner les personnes qui dans une société donnée occupent un rang social élevé, par opposition aux gens ordinaires « *ordinary men* » ou, de manière péjorative, à la canaille « *rubbish men* ». Aux fins de ce texte, l'auteur utilise l'expression « *big men* » pour désigner des figures qui personnifient le pouvoir politique, militaire voire économique ou qui sont perçues comme telles dans la société.

d'attache, dénonçant aussitôt qu'ils ont quitté le Burundi, une justice sous la botte des puissants³⁹. Si certains ont pu voir dans la résignation des magistrats en charge de dossiers sensibles face aux ordres d'en haut, une preuve de lâcheté (Urinkuru 2014), une analyse pragmatique de leur situation appelle à leur rendre un minimum de justice. Juste en considérant les magistrats, non comme des héros, mais comme des personnes ordinaires qui peuvent céder aux pressions, aux menaces, dans un contexte où le cadre normatif et institutionnel, ainsi que la pratique de la culture de l'État de droit n'offrent pas aux magistrats assez de garanties pour s'abriter efficacement contre les représailles des puissants (Niyonkuru 2016 ; Masabo 2012 : 92-113).

Des magistrats ont témoigné avoir fait l'objet de menace ou subi des représailles pour n'avoir pas accédé aux sollicitations des hommes forts au pouvoir ou pour avoir pris des décisions qui leur déplaisaient⁴⁰. Il est un genre de dossiers dans lesquels de nombreux magistrats prieraient le bon Dieu pour qu'ils ne soient pas désignés pour les traiter. Au sujet de ces dossiers, communément désignés sous les termes de « dossiers/affaires sensibles⁴¹ », un ancien vice-président de la Cour constitutionnelle du Burundi témoigne de l'angoisse qu'un magistrat appelé à se prononcer sur ces affaires peut ressentir :

« La délibération est fixée à demain. Je relis les textes sur lesquels nous devons nous prononcer et nous appuyer, les fameux articles de la Constitution que l'on connaît par cœur, mais surtout l'Accord d'Arusha qui la fonde et qui va nous aider à l'interpréter. Comment dire le droit sans puiser à sa source ? Je repense à nos rares conversations entre juges, ces derniers mois, où l'on effleurait cette question des mandats, mais sans jamais aller plus loin, sans donner le moindre avis ou la moindre indication sur ce que l'on pourrait en penser. En fait, secrètement, chacun d'entre nous espérait ne jamais être interrogé sur ce point⁴² ».

³⁹ Pour un cas d'illustration, voir Nimpagaritse & Parmentier 2015.

⁴⁰ Pour des cas d'illustration, voir notamment : Madirisha 2015 ; Nimpagaritse & Parmentier (2015 : 3-8).

⁴¹ Les expressions « dossiers sensibles », « affaires sensibles » englobent un large éventail d'affaires (pas seulement judiciaires), dont le traitement et l'issue sont soumis aux aléas de la confrontation entre la raison d'État et l'État de droit. Selon Jean Robert Raviot (2005) « La raison d'État est invoquée par les gouvernants pour justifier, au nom d'objectifs qui ne sont pas rendus publics, des décisions qui dérogent à la loi ». Dans le cas spécifique du Burundi, les dossiers judiciaires contre les opposants politiques, les plaintes de violations des droits de l'homme contre les membres des forces de défense et de sécurité, du service national des renseignements, de la jeunesse affiliée au parti au pouvoir, lorsque ces violations ont été commises à l'occasion de l'exercice d'activités organisées, autorisées ou tolérées par le pouvoir telles que les fouilles, perquisitions, la collecte des contributions financières aux élections, les activités de vigilance dans le cadre des rondes nocturnes de sécurité font par exemple partie de cette catégorie d'affaires.

⁴² <https://burundi24.wordpress.com/2015/09/15/temoignage-dun-ancien-membre-de-la-cour-constitutionnelle-en-exil/>

2.4. La précarité du jugement : la puissante main ou simplement l'ombre des puissants

« Compliance with Court orders is not an option for any individual or institution. » (Honorable Justice David K. Maraga⁴³)

Même avec l'obtention d'un jugement statuant définitivement sur ses droits civils, le justiciable burundais peut encore craindre un coup de théâtre : l'entrave par l'Administration à l'exécution des décisions de justice. Des autorités relevant du pouvoir exécutif font montre de peu de considération envers les décisions judiciaires et prennent un malin – [*en réalité vilain*] – plaisir soit à empêcher leur exécution ou à en imposer une exécution non conforme, soit à les modifier ou à y substituer purement et simplement leurs propres décisions⁴⁴.

Ainsi par exemple, en 2010, le cabinet du 2^e vice-président de la République a demandé au ministre de la Justice et Garde des Sceaux et au ministre de la Sécurité publique « d'instruire leurs services pour procéder à l'arrestation immédiate de madame A.-M. K. » qui venait d'être acquittée par le tribunal de grande instance de Bujumbura⁴⁵. Effectivement, nonobstant son acquittement, madame A.-M. K. sera immédiatement arrêtée et incarcérée. Dans une autre affaire, le gouverneur d'une province administrative⁴⁶, autorité déconcentrée de l'exécutif, décidait d'attribuer la propriété d'une parcelle litigieuse à madame N.O. alors que le droit de propriété sur cette parcelle avait été reconnu à monsieur N.S. par un jugement rendu par le tribunal de grande instance dont le ressort s'étend, précisément, à la circonscription administrative de ladite province. Il a fallu une grande résistance du tribunal⁴⁷ et des juges⁴⁸ ainsi qu'une importante médiatisation de cette

⁴³ Office of the Chief Justice and President of the Supreme Court of Kenya 2018.

⁴⁴ Sur cette question, voir notamment : Barandagiye 2007, spéc. p. 32.

⁴⁵ Voir lettre N/Réf. : 121/VP/1993/2010 du 12/10/2010 adressée à madame le ministre de la Justice et Garde des Sceaux et au ministre de la Sécurité publique par le chef de cabinet du 2^e vice-président de la République.

⁴⁶ Lettre n° 531.10/186/2011 du gouverneur de Makamba.

⁴⁷ Dans une lettre (n° 552/025/78/2011 du 12/09/2011) que le président du tribunal de grande instance de Makamba a adressée à la partie qui fondait ses droits sur la décision du gouverneur de la province Makamba, laquelle décision contredisait une décision de justice coulée en force de chose jugée, il rappelait très justement qu'une décision de justice coulée en force de chose jugée doit être respectée par tout le monde et que, même en cas de conflit entre une décision de l'Administration et une décision judiciaire définitive, c'est la dernière qui prévaut.

⁴⁸ Dans la foulée de ce qu'ils considéraient comme une atteinte intolérable à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du judiciaire vis-à-vis de l'exécutif, les juges du tribunal de grande instance de Makamba ont observé un mouvement de grève.

intrusion de l'Administration dans les compétences du pouvoir judiciaire, pour que le gouverneur revienne sur sa décision⁴⁹.

2.5. *Le primat assumé des hommes sur les institutions*

La culture de l'État de droit se cherche encore au Burundi. Dans la pratique institutionnelle, la tendance de faire primer le chef sur l'institution ou sur la loi est une réalité. Comme dans de nombreux pays africains, les hommes politiques ont tendance à se reconnaître et à imposer une autorité personnelle, concurrente à celle de la loi et à la logique des institutions. Barack Obama, dans son discours d'Accra en 2009, lorsqu'il considérait que l'Afrique n'avait pas besoin d'hommes forts mais qu'elle avait besoin d'institutions fortes, ne s'est-il pas vu indirectement rétorquer par Blaise Compaoré, ancien président du Burkina Faso, qu'« il n'y a pas d'institutions fortes sans hommes forts » (Champeaux 2014), faisant primer, en quelque sorte, les hommes sur les institutions ?

Au Burundi, entre l'institution et son représentant, bien des indices prouvent, comparativement, une plus grande déférence envers le second. Illustrons cette affirmation par quelques exemples qui révèlent la conception « burundaise » de l'ordre hiérarchique entre les autorités et les institutions que ces autorités « représentent » : en l'occurrence le président et la République, le ministre et la Justice. L'idée que de nombreux juristes, y compris parmi les magistrats, ont de la structure ou de l'organigramme du pouvoir judiciaire a de quoi surprendre les plus avisés. Ainsi, ils sont nombreux parmi les magistrats qui, en toute bonne foi, trouvent en la personne du président de la République – les plus nombreux – ou en celle du ministre de la Justice – le reste –, le représentant légal ou le numéro un du pouvoir judiciaire.

Faisons remarquer, au passage, le primat des autorités sur les institutions dans le subconscient des lettrés burundais. Ils écriront fièrement, à leur Ministre de la justice ou leur « Ministre de la justice » ou, au mieux à leur Ministre de la Justice ou leur « Ministre de la Justice ». Écrire à son ministre de la Justice ou son « ministre de la Justice » vaudra à son auteur, au mieux l'excuse de l'ignorance, parce qu'une telle « faute » intentionnelle constitue un dénigrement de l'autorité. À plus forte raison, lorsqu'il s'agit du chef de l'exécutif. Le choc subi par le lecteur sera souvent supportable si la République est écrite avec une lettre minuscule. Il sera par contre plus important si la minuscule est employée pour écrire le représentant légal de

⁴⁹ Voir lettre n° 531.10/199/2011, du 09/09/2011, adressée à l'administrateur de la commune de Nyanza-lac, lieu où le jugement devait être exécuté, le gouverneur de la province Makamba suspend la décision n° 531.10/186/2011 et reconnaît que la décision du tribunal doit être exécutée.

cette dernière institution : celui que l'on désigne, sans aucune hypocrisie ni ironie, mais avec forte conviction, « Magistrat suprême ». Et pourtant, ce titre n'est pas sans impression sur le monde de la justice, sur les hommes et les femmes en toges.

Certes, le titre n'a aucune assise légale⁵⁰. Au surplus, il sonne comme incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs et de son corollaire⁵¹, l'indépendance du pouvoir judiciaire – ou des juges –, tous deux inscrits en lettres d'or dans la Constitution⁵² et consubstantiels à l'État de droit, au respect duquel le gouvernement burundais s'est engagé⁵³. Il n'empêche, le titre gagne du terrain dans le discours quotidien, dans le discours officiel, y compris chez les magistrats⁵⁴. Au-delà de ce que certains pourraient interpréter comme un excès de déférence verbale, il faudrait lire, derrière ces formules, la reconnaissance, à peine voilée, d'un rapport hiérarchique qui défie les prévisions légales, les magistrats reconnaissant, en dehors de la magistrature et n'en déplaise au prescrit normatif officiel, que le dernier mot revient au président de la République.

Conclusion

Depuis l'accession du Burundi à son indépendance, en 1962, la justice étatique n'a jamais été un sujet de fierté nationale dont les Burundais pouvaient s'enorgueillir de manière tout à fait sincère et décomplexée. Entre-temps, l'usine à lois n'a jamais cessé de produire, à plein rendement. En l'espace d'un demi-siècle, la Constitution a été révisée ou amendée une dizaine de fois. Le cadre légal de l'organisation et de la compétence judiciaires, le statut des magistrats, le régime de la procédure, ont été revus plusieurs fois, les droits de l'homme garantis par les traités internationaux ont été intégrés dans la constitution actuellement en vigueur. Le nombre des juridictions n'a cessé de croître tandis que de nouvelles juridictions spécialisées ont vu le jour. Ce qui, théoriquement, devrait s'accompagner, sur le terrain, d'une amélioration de l'accès des Burundais et des étrangers se

⁵⁰ L'on cherchera, en vain, la trace de ce titre dans les textes normatifs en rapport avec l'organisation de l'État ou l'organisation de la magistrature.

⁵¹ Voir notamment Tulkens & Bosly (1990 : 677 et ss., spéc. 681).

⁵² Const. (de 2005), respectivement : préambule, § 3; art. 209.

⁵³ Gouvernement du Burundi, *Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015*, p. 9. Voir aussi, *mutatis mutandis*, Ministère du Plan et du Développement communal, *Vision 2025*, juin 2011 : « la bonne gouvernance dans un État de droit » est l'un des trois objectifs de cette « Vision ».

⁵⁴ Cf. notamment, Président de la Cour suprême du Burundi, « Discours rentrée judiciaire édition 2014-2015 » ; Mercuriale prononcée par monsieur le procureur général de la République, à l'occasion de la rentrée judiciaire, édition 2014-2015.

trouvant au Burundi à la justice. Hélas, le sentiment d'un manque d'accès à la justice persiste dans le chef des usagers du service public de la justice.

L'on attribue à Marcus Tullius Cicero l'expression « *The more Laws, the less Justice* ». Au vu de l'évolution de la production normative au cours des décennies de l'après indépendance, caractérisée par une inflation normative, sans impact visible sur le sentiment d'amélioration de l'accès à la justice, la contradiction entre ce qui apparaît comme une prolifération normative et le faible accès à la justice est frappante et remet en question la voie privilégiée par les politiques burundaises et suggérée par nombres d'analystes et d'experts : l'amélioration du cadre normatif.

Cet article avait pour ambition de relativiser la dimension normative dans la quête d'un accès effectif à la justice au Burundi. En effet, sans méconnaître l'importance de la dimension quantitative et qualitative de la loi dans la réalisation effective des droits subjectifs, la part des textes est souvent exagérée, au point d'être souvent perçue comme étant le seul facteur dont dépend la réalisation des droits. Ce qui est la conséquence d'une approche par trop positiviste de la problématique ; une approche insuffisante pour appréhender une problématique multidimensionnelle comme celle de l'accès à la justice, dans un pays où la culture de l'État de droit n'est pas encore ancrée dans les mœurs institutionnelles et où, marginalisé d'un point de vue institutionnel, paupérisé, fonctionnarisé, tiraillé entre l'autorité de la loi et la loi de l'autorité, le juge se trouve mal-en-point pour remplir efficacement sa mission constitutionnelle de gardien des droits et des libertés publiques.

Plutôt que d'orienter toute la stratégie – ou l'essentiel de la stratégie – dans l'axe normatif, les politiques, les acteurs du plaidoyer, les faiseurs d'opinion, bref tous ceux qui militent en faveur de l'amélioration de l'accès à la justice seraient mieux inspirés d'envisager le problème de l'accès à la justice au Burundi dans sa globalité, en accordant une attention significative aux pesanteurs extra-normatives qui entravent considérablement l'effectivité de l'accès à la justice, rendant, du coup, les droits et libertés proclamés par les textes théoriques et illusoire.

La culture de l'État de droit doit être érigée en clé de voûte de l'ensemble de la stratégie visant l'amélioration de l'accès à la justice au Burundi. En l'absence d'une culture de l'État de droit dans la pratique institutionnelle, les réformes normatives, à elles seules, quelle que soit leur qualité, demeureront insuffisantes pour garantir l'effectivité de l'égal accès à la justice.

Bibliographie

Législation

Constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018.

Loi n° 1/013 du 22 septembre 2016 portant prévention, protection des victimes et répression des violences basées sur le genre.

Loi n° 1/09 du 11 mai 2018 portant modification du Code de procédure pénale.

Loi n° /27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal.

Loi organique n° 1/17 du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales.

Décret-loi n° 1/024 du 28 avril 1993 portant réforme du Code des personnes et de la famille.

Doctrine

Cadiet, L., Normand, J. & Amrani Mekki, S. 2010. *Théorie générale du procès*. 1^{re} éd. Paris : PUF (coll. « Thémis droit »).

Cançado Trindade, A.-A. 2007. « The right of access to justice in the inter-american system of human rights protection ». In *Italian Yearbook of International Law*.

Carbonnier, J. 1988. *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*. 6^e éd. Paris : LGDJ.

Chrétien, J.-P. & Du Pasquier, J.-Fr. 2007. *Burundi 1972. Au bord des génocides*. Paris : Khartala.

Deborah, L.R. 2000. « Access to Justice ». *Fordham Law Review* 69 : 1785.

de Gaulle, Ch. 1970. *Mémoires d'espoir*, t. 1, Le renouveau 1958-1962. Paris : Plon.

Francioni, Fr. (éd.). 2007. *Access to Justice as a Human Right*. New York : Oxford University Press.

Lemarchand, R. 2004. « The Burundi genocide ». In S. Totten, W.-S. Parsons & I.-W. Charny (éd.). 2004. *Century of Genocide: Critical Essays and Eyewitness Accounts*. 2^e éd. Londres/New York : Routledge.

Lesage, M. (dir.). 1988. *L'URSS. Vers un État de droit*. Paris : Documentation française (« Problèmes politiques et sociaux », n° 597).

Mackaay, E. (dir.). 1999. *Les Incertitudes du droit = Uncertainty and the Law*. Montréal : Éditions Thémis.

Niyonkuru, A.-P. 2012 (1^{er} trimestre). « L'impunité au Burundi : causes, conséquences et issues ». *Revue de jurisprudence de la Cour suprême du Burundi* : 85-89.

Niyonkuru, A.-P. 2017. « Loi du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales : lacunes, incohérences normatives et fragmentation de régime. *Recht in Afrika. Droit en Afrique* 20 : 74-92.

- Nsanze, A. 2003. *Le Burundi contemporain. L'État-nation en question (1956-2002)*. Paris : L'Hamattan (coll. « Études africaines »), pp. 112-113.
- Pauwels, J.-M. 1984 (juillet-août). « Commentaire d'une loi burundaise d'importance fondamentale : le Code de la famille ». *Au cœur de l'Afrique* XXIV (4).
- Tulkens, Fr. & Bosly, D. 1990. « La notion européenne de tribunal indépendant et impartial : la situation de la Belgique ». *RSCDPC* 4.
- Urinkuru, H. 2014. *The Cause of Impunity in Burundi: Magistrates' Cowardice*. Saarbrücken (Allemagne). LAP Lambert Academic Publishing.
- Vanderlinden, J. 2003. *Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique*. Paris : Karthala (coll. « Cahiers d'anthropologie du droit »).

Références

- Agence burundaise de presse. 2017 (1^{er} juin). « La légalisation de l'union ne laisse pas le choix aux concubins ».
- Arendt, H. 1972. *Du mensonge à la violence*. Paris : Calmann-Lévy.
- Barandagiye, P. 2007. *Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*. Bujumbura : Observatoire de l'action gouvernementale.
- Bibliothèque nationale de France. 2015 (juillet). *L'Autorité. Bibliographie sélective*.
- Carbonnier, J. 1959. « Nocturne ». In *Droits de l'Antiquité et sociologie juridique, Mélanges Henry Lévy-Bruhl*. Paris : Sirey.
- Carbonier, J. 1963. « L'hypothèse du non-droit ». *Archives de philosophie du droit*. Paris : Sirey, repris in Carbonnier, J. 1988. *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 6^e éd. Paris : LGDJ, pp. 25-47.
- Champeaux, N. 2014 (7 août). « Invité Afrique ». Rfi : <http://www.rfi.fr/emission/20140807-blaise-compaore-histoire-usa-pas-celle-afrique>
- Charmettant, H. 2012. « Distinguer l'autorité du pouvoir par la légitimité. Un enrichissement de l'analyse économique de la relation d'emploi ». *Cahiers d'économie politique/Papers in Political Economy* 1 (62) : 37-73.
- Gouvernement du Burundi. *Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015*.
- Koenraad, G. 1995. « Autorité, lecture et réflexivité : Pierre Bourdieu et le jugement esthétique de Kant ». *Littérature* 98 (2).
- Kohlhagen, D. 2007. *Le Tribunal face au terrain. Les problèmes d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*. Bujumbura : RCN Justice & Démocratie.
- Kojève, A. 2004. *La Notion de l'autorité*. Paris : Gallimard.
- Le Breton, K. 2010. « La justice urbaine à Kinshasa : de la symbiose des acteurs à un pluralisme judiciaire à construire ». In Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, *Dire le droit : rendre la justice*. Paris : Karthala (coll. « Cahiers d'Anthropologie du droit », 2009).

- Logan, C. 2017. *L'ambition des ODD confrontée à la réalité: La justice demeure inaccessible à beaucoup d'Africains*. Afrobaromètre (coll. « Synthèse de politique », n° 39).
- Madirisha, E. 2015 (19 janvier). « Le magistrat qui dérangeait ». *Iwacu*. <http://www.iwacu-burundi.org/le-magistrat-qui-derangeait/> (consulté le 12 juin 2017).
- Masabo, M. 2012. « L'indépendance de la magistrature à travers la loi n°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats du Burundi ». *Revue de l'Université du Burundi, Sciences humaines* : 92-113.
- Ministère du Plan et du Développement communal. 2011 (juin). *Vision 2025*.
- Moreau de Bellaing, L. 1990. *Sociologie de l'autorité*. Paris : L'Harmattan.
- Mrisho Mbegu Malipula. 2016. « Ethnicity, Voting and the Promises of the Independence Movement in Tanzania: The Case of the 2010 General Elections in Mwanza ». Thèse de doctorat, Université de Gand (UGent).
- Ndikumana, E. 2017 (22 juin). « La campagne de moralisation autoritaire de la société s'accélère ». Rfi.
- Nimpagaritse, S. & Parmentier, G. 2015 (14 septembre). « Journal d'un juge constitutionnel ». *Iwacu* 339 : 3-8. En ligne : www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/constitution/Const2005/RCCB30c-journal-Sylv%C3%A8re.pdf (consulté le 23 août 2016).
- Niyonkuru, A.-P. 2012. *Enquête sur l'accès à la justice par la minorité Batwa effectuée dans cinq provinces du Burundi (Bururi, Cibitoke, Gitega, Kayanza et Muramvya)*. Bujumbura : TROCAIRE.
- Niyonkuru, A.P. 2013. *Le Droit d'accès à la Justice : un défi pour la population burundaise*. Bujumbura : Commission nationale indépendante des Droits de l'Homme.
- Niyonkuru, A.-P. 2016. *Étude sur l'accès à la justice au Burundi*. Bujumbura : Association des Juristes catholiques du Burundi, CORDAID.
- Niyonkuru, A.-P. 2016. « L'accès au juge civil en droit burundais. Approche juridico-institutionnelle ». Thèse de doctorat, KU Leuven.
- OAG (Observatoire de l'Action gouvernementale). 2007. *Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*. Bujumbura.
- Office of the Chief Justice and President of the Supreme Court of Kenya. 2018 (7 février). « Statement of failure to comply with Court orders ». Disponible sur : <https://www.theelephant.info/uploads/2018/02/Statement-by-CJ-on-failure-to-comply-with-court-orders-1.pdf> (consulté le 5 mars 2018).
- PAGE, Africa Label Group. 2009. *Étude diagnostique du système juridique et judiciaire du Burundi*, Rapport final. Bujumbura.
- Panoff, M. 1985. « Une Figure de l'abjection en Nouvelle-Bretagne : le *rubbish man* ». *L'Homme* 25 (94) : 57-71. Doi : <https://doi.org/10.3406/hom.1985.368563>
- Rapport du 2^e Congrès de la Commission estudiantine de la JRR*. 1971 (juillet). Bujumbura.

- Raviot, J.-R. 2005. « L'écologie aux frontières de la raison d'État en Russie ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 36 (1) : 155-177.
- Strathern, A. 1993. « Great-men, leaders, big-men: the link of ritual power ». *Journal de la Société des Océanistes* 97 (2) : 145-158.
- Teja, Inam A. 2018. « The “big men” of Africa: origins, tactics, and implications of rule by Mugabe and Museveni ». *Liberated Arts: a journal for undergraduate research* 4 (1) :7. Disponible sur <https://ir.lib.uwo.ca/lajur/vol4/iss1/7>
- Van Cranenburgh, O. 2008. « “Big men” rule: presidential power, regime type and democracy in 30 African countries ». *Democratization* 15 (5) : 952-973.
- Vanderlinden, J. 1976 (octobre-décembre). « Introduction aux sources des droits africains contemporains. An Introduction to the Sources of Contemporary African Laws ». *Revue internationale de droit comparé* 28 (4) : 884-886.
- Weber, M. 1971. *Économie et société*, tome 1 : *Les Catégories de la sociologie*. Paris : Plon.

REGIONAL DIALOGUE ON BURUNDI: EXPLAINING ITS FAILURE

Thijs Van Laer¹ & Theodore Mbazumutima²

Introduction

After a crisis erupted in Burundi in April 2015 following a controversial third bid of President Pierre Nkurunziza, the East African Community (EAC), a regional bloc, decided to set up talks between the different actors in the political crisis. It appointed a mediator, president Museveni of Uganda, and a facilitator, former president Mkapa of Tanzania. Almost four years after the start of the crisis, however, the dialogue appears to have reached a dead end. The government, its ruling party and their allies have at multiple occasions refused to participate, and the talks continued to be marred by disagreement over who should participate, what should be discussed, how it should be organized and where it should take place. The initiative got struck yet another blow in 2018 when the government called for a referendum to change the Constitution.

Without ignoring the importance of other factors, this text proposes to explore the impact of the absence of a ‘mutually hurting stalemate’ to help in explaining in part the failure of the regional-led talks. The authors argue that, whereas the talks preceding the 2000 Arusha agreement benefited from a ‘ripe’ situation following a long civil war and from regional pressure on parties, it is exactly these factors that are absent in the current talks, making it impossible to make progress and allowing the government to initiate its own, alternative dialogue process.

The chapter draws on literature on previous dialogue efforts in Burundi and elsewhere, on the authors’ discussions with participants in the dialogue process, and on semi-structured interviews with 106 Burundian citizens living in and outside Burundi (IRRI 2018). For the latter, non-probability purposive sampling was used to select information-rich cases. Respondents included refugees in Uganda, citizens living in different neighbourhoods of Bujumbura and in the Burundian countryside, as well as internally displaced

¹ Programme Director, Prevention and Resolution of Displacement, with International Refugee Rights Initiative.

² Director of REMA Burundi. PhD from Durban University of Technology (May 2019).