



ÉTAT ET CULTURES JURIDIQUES AUTOCHTONES : UN DROIT EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

*Rapport d'intégration 2 :
Comment se manifestent
et sont gérées les
interactions entre les
ordres juridiques
étatique et autochtone?*

Les Bashingantahe au Burundi

15/10/2016

Par : Grégori PUYDEBOIS, Clément
CADINOT, Léa HAVARD

RAPPEL SOMMAIRE DU PROGRAMME D'INTÉGRATION

Le partenariat de recherche « *État et cultures juridiques autochtones : un droit en quête de légitimité* » a pour objectif de comparer et d'évaluer de manière intégrée — à partir d'études de cas au Canada, en Afrique et dans le Pacifique Sud — les pratiques de gestion du pluralisme juridique en vue d'identifier des modèles innovateurs, plus égalitaires et potentiellement plus légitimes d'interaction des cultures juridiques autochtones et occidentales. L'étude des pratiques se déploie en trois phases (observation, classification et évaluation) de manière à répondre aux questions de recherche suivantes :

- Comment se manifeste le pluralisme juridique dans les cas/régions étudiés ?
- Comment sont gérées les interactions entre les cultures et les systèmes juridiques ?
- Quels pratiques ou modèles sont de nature à permettre une gestion moins hiérarchique et plus légitime du pluralisme juridique ?

Le partenariat regroupe quatre groupes de chercheurs, dont trois groupes régionaux réalisant les recherches de terrain (groupe Afrique, groupe Canada et groupe Pacifique) et un groupe intégrateur. Le rôle de ce dernier consiste à promouvoir une approche coordonnée de la recherche en vue de l'atteinte des objectifs de l'équipe, favoriser la cueillette de données se prêtant à une analyse comparative rigoureuse en fonction du cadre théorique du pluralisme juridique et proposer des synthèses comparatives des pratiques et des voies possibles d'innovation de la gestion du pluralisme juridique dans les régions étudiées.

Ce deuxième rapport contient les données qui permettront de répondre à la question de savoir comment se manifestent et sont gérées les interactions entre les ordres juridiques autochtone et étatique dans les régions étudiées.

Sur réception des rapports des groupes régionaux, le groupe intégrateur procédera à la synthèse comparative des données et proposera une cartographie de l'organisation et de la gestion du pluralisme juridique. Ce rapport sera transmis aux chercheurs et aux partenaires pour échange et débat en vue de la finalisation du rapport d'intégration global.

TABLE DES MATIÈRES

PREALABLE D'ORDRE METHODOLOGIQUE	4
PARTIE I : ÉTAT DES INTERACTIONS ENTRE LES ORDRES JURIDIQUES	5
Description générale et qualification de la relation entre les ordres juridiques.....	5
PARTIE 2 : PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES INTERACTIONS ENTRE LES ORDRES JURIDIQUES OBSERVÉS EN FONCTION DES VARIABLES	7
I. Les acteurs	8
II. Les processus.....	12
III. Les règles	15
IV. Les principes	16
V. Les valeurs.....	18
PARTIE 3 : ANALYSE COMPLÉMENTAIRE DES INTERACTIONS ENTRE LES ORDRES JURIDIQUES	20
I. Réactions des acteurs autochtones et étatiques.	20
II. Autres aspects de l'interaction entre les ordres juridiques	21
ANNEXES	24
I. Annexe A : Schéma analytique de la présentation.....	25
II. Annexe B : Bibliographie sélective	27
III. Annexe C : Extraits pertinents des données recueillies	28

Préalable d'ordre méthodologique

Nous commencerons avant toute autre chose par une précision d'ordre méthodologique. Pour ce rapport, nous avons procédé à un certain nombre d'entretiens en vue de compléter les données recueillies lors de la mission de terrain réalisée à Bujumbura, et ce faisant de lever autant que possible les réserves méthodologiques soulignées dans le premier rapport. A ce titre, nous avons rencontré Dominik Kohlhagen à Bordeaux le 26 mai 2016 qui a partagé avec nous son expérience de terrain et sa connaissance très aigüe de la justice de proximité du Burundi. Nous avons également été reçus par Emilie Matignon, dans les locaux du LAM (le centre de recherche *Les Afriques dans le Monde*) à Bordeaux, le 8 juin 2016, qui est une spécialiste de la justice transitionnelle et qui s'est rendue à ce titre à plusieurs reprises au Burundi. Aussi, nous nous sommes entretenus par Skype le 2 septembre 2016 avec Armand Ndayizeye qui travaille pour l'association RCN Justice & Démocratie au Burundi¹ en tant que coordinateur de projet sur l'accompagnement des victimes liées aux questions de genre. Il avait par ailleurs rempli des fonctions de conseil en formation en appui aux services judiciaires dans ce pays pour la Coopération technique Belge. Enfin, nous nous sommes rendus à Bruxelles mi-septembre au siège de RCN Justice & Démocratie où nous avons rencontré le responsable du programme Burundi et Rwanda, Stefaan Calmeyn, ainsi qu'Hélène Morvan qui a travaillé au Burundi pour RCN sur le volet « société civile » à côté du volet « organisation et aide judiciaire ». Ce séjour à Bruxelles a été également l'occasion de nous entretenir avec Julien Moriceau qui a été assistant de recherche à l'Université au Burundi et qui est l'auteur d'études sur la justice notamment pénale de ce pays pour RCN Justice & Démocratie.

Nous tenons à remercier sincèrement tous nos interlocuteurs pour le temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer, et leur assurer de toute notre gratitude. Leur aide a été extrêmement précieuse dans la perspective de la rédaction du présent rapport.

Ce choix méthodologique nous a été commandé par l'impossibilité de nous rendre au Burundi pour effectuer une seconde mission dans les collines². La volonté du Président Nkurunziza de briguer un troisième mandat en violation de la Constitution a conduit le pays dans une « guerre civile de basse intensité »³. Le 30 septembre 2016, le Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies a pris une résolution visant à la création d'une Commission chargée de mener une enquête approfondie sur les violations des droits de l'homme commises depuis 2015. Cette résolution fait suite à une enquête préalable qui a conclu à des « violations généralisées et systémiques » des droits de l'homme dans ce pays⁴. Par ailleurs, le 12 octobre, le Parlement a voté une loi visant à retirer le Burundi de la Convention relative à la Cour Pénale Internationale.

¹ Voir le site internet de cette structure associative qui soutient le développement de la justice dans plusieurs pays d'Afrique : <http://www.rcn-ong.be/>

² Voir sur ce point le premier rapport, p. 7.

³ PRUNIER G., « Cocktail meurtrier en Afrique centrale », *Le Monde Diplomatique*, Février 2016, p. 9.

⁴ Dépêche du service d'information de l'ONU publié le 30 septembre 2016. <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38211#.WAIlySS3rIU>

PARTIE I : ÉTAT DES INTERACTIONS ENTRE LES ORDRES JURIDIQUES

Description générale et qualification de la relation entre les ordres juridiques

Décrivez de manière générale l'état actuel des interactions entre les ordres juridiques. Comment qualifiez-vous la dynamique qui anime actuellement la relation entre les ordres juridiques? (Exemple : hiérarchique, égalitaire, verticale, horizontale etc.). Illustrez votre analyse à l'aide de plusieurs exemples.

De manière générale, la relation entre les ordres juridiques au Burundi ne se laisse pas appréhender aisément. Leurs relations sont complexes et varient non seulement selon le niveau dans lequel on se trouve, national ou local, mais surtout en fonction des zones géographiques que l'on observe.

D'emblée, il convient de préciser que légalement parlant, l'ordre juridique étatique fait une place très réduite aux *Bashingantahe*⁵. Le seul texte qui les mentionne encore est le code de l'organisation et de la compétence judiciaires, et il ne leur confie qu'un rôle accessoire⁶. Et si l'on s'en tient aux politiques sectorielles du Ministère de la Justice, aucun changement en la matière⁷ n'est à prévoir. Les personnes avec lesquelles nous avons pu nous entretenir ont été unanimes sur ce constat⁸.

Au niveau local, la coexistence des ordres juridiques étatique et 'traditionnel' est une évidence. Sur le plan formel, la relation organisée par l'État est minimale⁹. En revanche, dans les faits, leurs points de rencontre sont multiples. Là encore, des précautions sont nécessaires. Les rapports entre les acteurs de la justice étatique locale avec les *Bashingantahe* ne sont ni systématiques, ni uniformes sur l'ensemble du territoire et connaissent des variations tenant à la pratique des justiciables. Ce constat a également été dressé à l'unanimité par nos interlocuteurs lors de nos entretiens.

⁵ Les *Bashingantahe* ont été progressivement évincés du système pour ne plus apparaître que dans la Loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires. Pour une chronologie complète de ce processus d'éviction, voir KOHLHAGEN D., « Les *Bashingantahe* écartés de la loi : la place de la justice traditionnelle au Burundi après la loi communale de 2010 », *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2009-2010, spéc. pp. 8-10; voir également notre premier rapport, p. 4-5.

⁶ Leur concours est requis pour l'exécution de certains jugements étatiques. Article 78 de dans la Loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

⁷ Ministère de la Justice, *Politique Sectorielle 2011-2015 du Ministère de la Justice*, République du Burundi.

⁸ Nous renvoyons ici à notre préalable d'ordre méthodologique, ainsi qu'aux extraits d'entretiens présents en annexe.

⁹ La relation organisée par la loi se résume au concours apporté par les *Bashingantahe* aux juges des tribunaux de résidence en matière d'exécution des décisions portant sur des terres non enregistrées. Voir la loi du 17 mars 2005, *op. cit.*, sur l'organisation judiciaire.

Il n'en reste pas moins que les rapports entre les ordres juridiques existent. Ils se manifestent à plusieurs moments du processus de résolution des litiges et empruntent plusieurs vecteurs. La dynamique actuelle qui caractérise leur relation est celle d'une modernisation de la justice étatique, qui va dans le sens d'une éviction des *Bashingantahe*. Julien Moriceau a particulièrement insisté sur ce point lors de notre entretien, indiquant que « *Le pouvoir mise sur l'idée de la modernisation de la justice et mise sur les institutions de la justice formelle* ». Pour autant, les principes qui caractérisent la 'justice traditionnelle', au premier rang desquels se trouve la conciliation, ne sont pas inconnus de l'ordre juridique étatique. On les retrouve notamment dans la pratique des journées de doléances dans les tribunaux de résidence que nous développerons davantage dans ce rapport. De plus, ce mouvement de modernisation s'est accompagné de la mise en place d'acteurs étatiques locaux dont la vocation est d'être au plus près des justiciables. C'est le cas des tribunaux de résidence (TR) présents sur tout le territoire et de l'administration locale dont la légitimité est désormais élective. Or, la proximité est l'un des atouts de la 'justice traditionnelle' et c'est à ce titre qu'elle reste sollicitée. Ainsi Stefaan Calmeyn indique-t-il que, face à la « *démarche* » de saisir le juge en raison des dépens et de l'éloignement, l'accessibilité des *Bashingantahe* est certaine puisqu'ils sont « *partout* » et « *accessibles* ».

Par ailleurs, au-delà de cette modernisation de la justice étatique, ce sont les justiciables eux-mêmes qui déterminent la relation entre les ordres juridiques. De l'avis de tous nos interlocuteurs, les justiciables continuent à solliciter les *Bashingantahe* et sont très favorables aux modes de résolution alternatifs des litiges, ce qui est vecteur de transformation pour la justice étatique (qui ne peut ignorer cette demande si elle veut gagner en efficacité). Surtout, la confiance dont les *Bashingantahe* disposent encore, en vertu notamment de leur ancrage dans leur communauté, implique que les acteurs de l'ordre juridique étatique soient amenés à les prendre en compte. Finalement, les acteurs coopèrent et s'influencent mutuellement. C'est le cas en matière d'exécution des litiges fonciers où le juge étatique invite les *Bashingantahe* à y participer¹⁰. Les acteurs sont toutefois également amenés à entrer en concurrence. En effet, aucun acteur ne peut forcer le comportement de l'autre dans un sens ou dans un autre. Dans ce cadre, leur relation peut être qualifiée d'horizontale et d'égalitaire. Elle est horizontale dans la mesure où ils sont amenés à intervenir sur le même plan et sur le même objet. Elle est égalitaire dans le sens où aucun ne dispose de pouvoir hiérarchique sur l'autre. C'est d'ailleurs pour cette raison que les exécutions de jugements des TR, en présence des *Bashingantahe*, font parfois l'objet de remise en cause¹¹.

¹⁰ Comme le prescrit le Code de l'organisation judiciaire auquel nous faisons référence plus haut.

¹¹ Cette pratique est développée plus bas dans ce rapport, notamment dans la section relative aux processus.

Enfin, sous certains aspects, la justice étatique et la justice 'traditionnelle' présentent des similarités jusque dans leur manière de rendre la justice qui montrent qu'au-delà de leurs relations, les acteurs de chaque ordre juridique rencontrent les mêmes difficultés. Le parallélisme voire la congruence dans les processus suivis par les TR et les *Bashingantahe* s'illustre notamment par l'importance du recours aux témoignages qui constitue parfois l'unique matériau sur lequel repose la décision, ce qu'atteste particulièrement l'entretien avec Dominik Kohlhagen et ce qui nous a été confirmé par la suite par Armand Ndayizeye. Ce constat révèle également que ces acteurs n'hésitent pas à collaborer lorsque c'est nécessaire et à rechercher dans des valeurs communes une réponse aux besoins de la population. La rencontre des acteurs lors de l'exécution de certains jugements et la possible conciliation à laquelle elle donne lieu en est une illustration. Et à ce titre, nous pouvons relever les propos tenus par Armand Ndayizeye lors de notre entretien : « *S'il est nécessaire de faire un constat sur le terrain ou une descente pour l'exécution d'un jugement, les TR envoient une invitation aux élus et aux Bashingantahe de se présenter sur les lieux et de les aider à trancher* ».

La population est véritablement à la source de l'enchevêtrement des ordres juridiques de par ses pratiques qui conduisent à solliciter selon les cas l'un *ou* l'autre des acteurs et parfois l'un *et* l'autre. Il semble ainsi que, sur le plan local, les ordres juridiques se sont entremêlés au point que dans la perception de la population, il n'est pas certain que la frontière entre les ordres juridiques soit si nette. Comme le faisait déjà remarquer Dominik Kohlhagen en 2009, « *il est impossible aujourd'hui d'opérer une distinction nette entre ce que certains appellent encore droit traditionnel et droit moderne* »¹².

¹² KOHLHAGEN D., *Burundi : la justice en milieu rurale*, RCN Justice & démocratie, Bujumbura, 2009, p. 15.

PARTIE 2 : PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES INTERACTIONS ENTRE LES ORDRES JURIDIQUES OBSERVÉS EN FONCTION DES VARIABLES

Les acteurs

Identifiez et énumérez les interactions et les processus formels ou informels dont ils résultent (exemple : imposition, négociation, consultation, accord mutuel, emprunt etc.). Illustrez les interactions et leurs processus à l'aide de plusieurs cas ou exemples d'acteurs précis.

De manière générale, il convient de rappeler que la justice au Burundi laisse apparaître une pluralité d'acteurs tant du côté de l'ordre étatique que du côté de la justice dite 'traditionnelle'. Les acteurs qui sont particulièrement sollicités par la population sont les tribunaux de résidence (TR), les *Bashingantahe*, l'Administration communale ainsi que les officiers de police judiciaire (OPJ)¹³.

Sur le plan des interactions, nous nous intéresserons essentiellement à l'échelon local dans la mesure où c'est principalement à ce niveau qu'est rendue la justice au Burundi. En effet, au niveau national, les points de rencontre entre les deux ordres juridiques sont quasi-inexistants. En outre, nous nous concentrerons sur les rapports entre les juges des TR et les *Bashingantahe*.

Au niveau local, jusqu'à l'adoption en 2005 d'un nouveau Code de l'organisation et de la compétence judiciaire (CO CJ)¹⁴, les TR (organe juridictionnel étatique le plus sollicité), étaient tenus de prendre en compte dans leur jugement les décisions rendues le cas échéant par les *Bashingantahe*. Ces derniers étaient donc de véritables auxiliaires de justice et cette interaction entre les principaux acteurs de la justice de proximité était organisée par le système étatique lui-même. Bien que cette prise en compte de la justice 'traditionnelle' n'est plus imposée par l'État aux TR, la pratique persiste jusqu'à aujourd'hui¹⁵. Elle tient au fait que la population continue à se tourner vers les *Bashingantahe* comme nous l'avions relevé dans notre premier rapport. Les *Bashingantahe* ont d'ailleurs conservé une

¹³ La pluralité d'acteurs intervenant en matière de justice de proximité est un constat qui revient dans tous les entretiens ainsi que dans les nombreuses études sur le sujet. Pour une référence récente, voir RCN Justice & Démocratie, *Rapport d'analyse du monitoring sur le fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Février 2016.

¹⁴ Loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

¹⁵ Lors de nos entretiens, ce constat a été unanime. Nous ne disposons pas de statistiques récentes pour en apprécier l'ampleur mais nous pouvons renvoyer à l'étude de D. Kohlhausen de 2009, *Statistiques judiciaires burundaises*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, dans laquelle l'auteur relève avoir constaté la conservation du procès-verbal de la décision des *Bashingantahe* dans 17% des dossiers judiciaires en moyenne.

compétence légale en matière de médiation-conciliation jusqu'en 2010¹⁶. Ensuite, il convient d'ajouter que ces deux acteurs continuent à se rencontrer lors de la phase d'exécution des jugements des TR. C'est particulièrement le cas en matière foncière puisque le COCJ de 2005, qui est encore en vigueur, prescrit aux juges des TR, pour l'exécution de leurs jugements relatifs aux terres non enregistrées¹⁷, de demander le concours des *Bashingantahe*¹⁸. Le COCJ est à ce titre le dernier texte légal qui fait encore mention des *Bashingantahe*.

Le concours des *Bashingantahe* est requis également dans d'autres matières. De manière générale, la rencontre des acteurs lors de l'exécution des jugements des TR¹⁹ s'explique par la grande difficulté que ces derniers connaissent pour faire accepter leurs jugements. Pour D. Kohlhaben, la résolution de certains conflits peut même être considérée comme « impossible »²⁰. Dans cette phase, il arrive que la décision du juge soit remise en cause par les parties, et qu'une conciliation post jugement ait lieu²¹. Au siège de RCN, il nous a été rapporté que « même si les décisions sont claires, les gens n'en veulent pas forcément » et donc qu'il y a de la « négociation » entre les acteurs. Le concours des *Bashingantahe* est donc difficile à appréhender, et nous n'avons pas de données qui nous permettent de trancher en faveur d'un rapport coopératif ou concurrentiel à ce stade entre ces deux acteurs.

En somme, il convient de discerner entre la prise en compte par certains juges de TR des décisions des *Bashingantahe*, qui est facultative et informelle ; et la pratique du concours de ces notables locaux pour l'exécution des jugements en matière foncière, prévue par un texte officiel. Ce faisant, les relations entre les TR et les *Bashingantahe* sont à la fois le fait de la loi, actuelle ou passée, ainsi que celui des justiciables. En effet, le recours aux modes alternatifs de résolution des litiges, parmi lesquels se trouve la médiation-conciliation, est privilégié, du moins dans un premier temps, par les personnes en situation de conflits.

¹⁶ Prévues par l'article 37 de la loi n°1/016 du 25 avril 2005 portant organisation de l'administration communale avant d'être supprimées par la loi n°1/02 du 25 janvier 2010 modifiant celle de 2005.

¹⁷ 71,9 % des affaires que connaissent les TR sont des conflits fonciers dont la grande majorité portent sur des terres non enregistrées.

¹⁸ L'article 78 de la Loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

¹⁹ Il faut noter également la présence de représentants de l'Administration communale lors de la 'descente' des juges pour l'exécution de leurs décisions.

²⁰ Nous faisons référence ici particulièrement à l'entretien que nous avons eu avec D. Kohlhaben, mais cela nous a été rapporté également par l'ensemble de nos interlocuteurs. Il est possible aussi de se référer au rapport récent de RCN Justice & Démocratie, *Rapport d'analyse du monitoring sur le fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Février 2016, notamment pp. 8, 15 et 17.

²¹ KOHLHAGEN D., *Concilier avant de juger : la face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*, RCN Justice & Démocratie, Janvier 2015.

Pour autant, les juges des TR et les *Bashingantahe* se trouvent tous deux dans des espaces autonomes, et aucun ne dispose de moyens d'actions vis-à-vis l'un de l'autre. Leurs relations sont donc variables puisque tantôt ils peuvent s'ignorer (hypothèse de la non prise en compte de la décision préalable des *Bashingantahe* par le juge du TR), tantôt ils peuvent coopérer ou se concurrencer (hypothèse de l'exécution du jugement du TR).

Enfin, il nous a été rapporté qu'un *Mushingantahe* pouvait devenir juge d'un TR. Mais dans ce cas, il est *Mushingantahe* « à titre personnel ». Et dans l'autre sens, un juge de TR à la retraite peut devenir ou reprendre une activité en tant que *Mushingantahe*. Il semble que dans cette situation, les *Bashingantahe* y voient un enrichissement pour leur communauté puisque l'ancien juge fera bénéficier les *Bashingantahe* de son expérience des textes légaux²². Nous n'avons en revanche aucune donnée chiffrée sur l'ampleur de ces mouvements. Toutefois, il convient ici de faire remarquer qu'au-delà de ces deux acteurs, d'autres interviennent dans les résolutions de litige. C'est le cas de structures qui appartiennent à la société civile et qui sont le fait d'une initiative privée, associative et parfois religieuse. Ces structures peuvent apporter à titre d'exemple une aide juridique à la population. Il est fréquent que les agents de ces structures soient en même temps et à titre personnel *Mushingantahe*. Ce constat nous a été fait notamment par Stefaan Calmeyn et Hélène Morvan qui ont ajouté que « l'un n'exclut pas l'autre parce que ces personnes ont beaucoup d'expériences, elles sont connues et respectées dans la communauté et elles s'impliquent dans ces centres gérés par la société civile ». En outre, parlant « des administrateurs, des chefs de collines, des chefs de zone, des membres de partis politiques (...) des *Bashingantahe* », Julien Moriceau a affirmé que « toutes ces fonctions peuvent être incarnées par les mêmes personnes ». Cette pluralité d'acteurs et le cumul des fonctions ajoute une grande complexité à la compréhension des interactions entre les ordres juridiques. Elle contribue certainement à l'entremêlement de ces derniers que l'on a affirmé plus haut.

Sur le plan national, comme nous l'avons dit précédemment, les interactions entre les *Bashingantahe* et l'ordre juridique étatique sont quasi inexistantes. Nous pouvons tout de même relever le rôle joué par le Conseil National des *Bashingantahe* (CNB). Le CNB est reconnu indirectement par l'État par le truchement de la fondation INTAHE. Il est présenté par certains de ses membres comme l'interlocuteur des pouvoirs publics et ne se prive pas de les interpeller via des « déclarations »²³. Pour autant, suite aux entretiens que nous avons pu avoir, il semble que le CNB ne joue pas de rôle déterminant en la matière. A cet égard, Julien Moriceau parle même de la « faible[sse] » du « levier » que possède le CNB. Les déclarations de cette instance n'ont pas vraiment de portée et son objet est tourné avant tout vers l'organisation et le fonctionnement des *Bashingantahe* en tant

²² Nous nous rapportons ici à l'entretien réalisé avec A. Ndayizeye.

²³ Voir notre premier rapport p. 22.

qu'institution²⁴. Comme le dit à nouveau Julien Moriceau, il faut distinguer « l'institution et l'incarnation de l'institution », du reste pas forcément représentative en tous points selon lui.

Identifiez et énumérez les absences d'interaction entre les acteurs. Illustrez à l'aide de plusieurs cas ou exemples d'acteurs précis.

Nous pouvons identifier une absence d'interaction entre les acteurs au moment de l'exécution des décisions rendues par les *Bashingantahe*. De manière formelle, l'ordre étatique ne leur reconnaît aucune autorité. C'est donc au groupe lui-même de veiller au respect de leurs décisions. A ce titre, l'acceptation de leurs décisions pose moins de difficultés que celle rencontrées par les juges de TR²⁵. Pour autant, il arrive que la médiation-conciliation échoue, et que ce faisant les justiciables saisissent par la suite les tribunaux. A ce moment-là, l'interaction peut avoir lieu comme elle peut aussi bien ne pas exister, et ce en fonction de la demande ou non par les justiciables d'un procès-verbal de la décision des *Bashingantahe*, ainsi qu'en fonction de sa prise en compte ou non par le juge du TR concerné.

Par ailleurs, aucune interaction est à noter au moment de la saisine des acteurs. Si l'Administration communale et d'autres acteurs de la société civile peuvent orienter les justiciables vers tel ou tel acteur, cela n'est pas vrai des *Bashingantahe* ou des juges de TR (à l'exception sans doute des affaires pénales pour lesquelles les *Bashingantahe* ne sont pas compétents) qui ne renvoient pas en général vers d'autres acteurs. Ainsi, comme nous le verrons dans la section sur les principes, les juges des TR ont la possibilité de recourir eux-mêmes à la conciliation.

Identifiez et illustrez à l'aide de plusieurs cas ou exemples précis les effets de l'interaction entre les acteurs sur les ordres juridiques autochtone ET étatique (exemple : reconnaissance, suppression, amputation, déformation, hybridation, harmonisation, unification etc.).

Les interactions formelles et informelles entre les acteurs produisent un certain nombre d'effets sur les ordres juridiques. Pour ce qui est des interactions informelles, leurs effets ne sont ni systématiques, ni uniformes. Il en est ainsi par exemple de la pratique des PV des *Bashingantahe*. En fonction de leurs prises en compte ou non par les TR, cette pratique implique soit une reconnaissance des acteurs 'traditionnels' par les juges étatiques, soit une ignorance de leur part. En revanche, pour ce qui est des interactions formelles, et nous pensons ici à la phase d'exécution des jugements des TR, il y a bien une

²⁴ Cette présentation est partagée par la plupart des personnes avec qui nous nous sommes entretenues. Nous pouvons aussi renvoyer sur ce point à notre premier rapport.

²⁵ RCN Justice & Démocratie, *Rapport d'analyse du monitoring sur le fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Février 2016, spéc. p. 19. Le rapport relève que « la pratique des *Bashingantahe* est très efficace » notamment du fait de la « bonne acceptation » de leurs décisions.

reconnaissance réciproque dont il peut résulter aussi bien une collaboration qu'une concurrence entre les acteurs.

Concernant les possibles passages d'un *Mushingantahe* à la justice étatique et du juge de TR à la 'justice traditionnelle', il est évident qu'ils doivent avoir une influence sur les deux ordres juridiques étatiques. Nous pouvons facilement imaginer une certaine hybridation des ordres juridiques sous l'effet de ces mélanges. Il est envisageable que les techniques et solutions des uns inspirent celles des autres, et que des influences réciproques résultent des formations et expériences propres à chaque acteur. En tout état de cause, entre autres dynamiques qui animent les relations entre les deux ordres juridiques, il semble que de telles imprégnations soient possibles. Nous devons toutefois rester prudents sur la teneur de tels effets puisque nous manquons de données à ce sujet pour l'affirmer formellement.

Les processus

Identifiez et énumérez les interactions et les processus formels ou informels dont ils résultent (exemple : imposition, négociation, consultation, accord mutuel, emprunt etc.). Illustrez les interactions entre les principes et leurs processus à l'aide de plusieurs cas exemples de processus précis.

La prise en compte obligatoire des décisions des *Bashingantahe* par les TR jusqu'en 2005 et la persistance de cette pratique de manière facultative et non systématique par la suite constitue, avec la rencontre des acteurs en matière d'exécution des jugements des TR, les interactions les plus notables en matière de processus. Elles ont déjà été décrites précédemment. Par conséquent, c'est davantage sur la question de leurs effets sur les ordres juridiques que nous insisterons.

Tout de même, il convient d'ajouter que, dans certains cas, le processus décisionnel suivi par les *Bashingantahe* ne s'éloigne pas fondamentalement de celui qui est suivi par les juges étatiques et vice-versa. D'une part, la résolution des litiges par les *Bashingantahe* a toute « l'apparence d'un procès »²⁶, nonobstant l'existence de principes directeurs et de valeurs différents. En effet, selon Armand Ndayizeye « *ils interrogent, ils paraphrasent, puis ils éloignent ceux qui ne font pas partis des Bashingantahe, puis ils délibèrent et font revenir le public pour rendre la décision* ». Ainsi, la résolution du conflit relève d'une procédure balisée, qui relève essentiellement de la coutume, et qui fait intervenir les phases d'interrogations, de témoignages ainsi que celle de la délibération suivie de l'annonce de la décision. D'autre part, dans certaines matières, le juge des TR doit se

²⁶ Cela ressort de l'entretien au siège de RCN Justice & Démocratie et entretien avec A. Ndayizeye, ainsi que de certains entretiens avec des membres du CNB (faits dans le cadre du premier rapport).

référer lui aussi à la coutume. C'est le cas en matière successorale et en cas de conflits fonciers portant sur des terres non enregistrées, conformément au COCJ. Dans ces hypothèses, il peut y avoir des ressemblances entre les justices puisque les décisions reposent en bonne partie sur les témoignages. Pour les juges des TR, Dominik Kohlhausen nous a confié qu'ils « *passent une bonne partie de leur temps à recueillir des témoignages qui sont quasiment le seul matériau sur lequel basé leur jugement* ». Ce constat nous a été confirmé pour ce qui est des *Bashingantahe* par Julien Moriceau ainsi que par Armand Ndayizeye. Parfois, en l'absence de témoins objectifs, et à cause des doutes sur la véracité des témoignages, les *Bashingantahe* n'aboutissent pas à trouver une solution qui apaise les deux parties, et en arrivent, à la manière d'un juge, à trancher le litige. Les acteurs de la justice de proximité sont donc parfois confrontés aux mêmes difficultés.

Identifiez et énumérez les absences d'interaction entre les processus. Illustrez à l'aide de plusieurs cas ou exemples de processus précis.

Hormis dans les matières que nous avons relevées précédemment, les juges étatiques se réfèrent au droit écrit et se distinguent des *Bashingantahe* qui n'y font jamais recours. Les interactions dans ces cas sont donc nulles. Autre absence d'interaction notable, la journée des doléances pratiquée par les TR à leur seule initiative. Il s'agit d'une ou deux journées au cours desquelles le président du TR reçoit les justiciables afin de leur rendre des services aussi variables que de les orienter, conseiller, informer ou encore de tenter une médiation²⁷. Cette pratique ainsi que ses effets seront davantage analysés dans la section relative aux principes.

Identifiez et illustrez par plusieurs cas ou exemples précis les effets de l'interaction entre les processus sur les ordres juridiques autochtone ET étatique (exemple : reconnaissance, suppression, amputation, déformation, hybridation, harmonisation, unification etc.).

Dans le cadre de la 'justice traditionnelle' des *Bashingantahe*, il est utile de rappeler que la procédure de résolution pacifique des différends est orale, contradictoire, accusatoire et se tient dans un lieu public afin que tout le monde puisse assister au « procès »²⁸. L'importance de l'oral nous a été confirmée à nouveaux lors des entretiens qui ont suivi la rédaction du premier rapport, notamment ceux de Dominik Kohlhausen et de Stefaan Calmeyn et d'Hélène Morvan lorsqu'ils parlent du processus décisionnel des *Bashingantahe*. Il en découle en principe l'absence de trace écrite des décisions ainsi que l'absence de recueil des décisions passées. La pratique du procès-verbal de la décision des *Bashingantahe* demandé par les justiciables avant de se rendre au TR produit des effets sur cette caractéristique. A la demande des parties, les *Bashingantahe* dressent un PV de leur décision. Autrement dit, ils sont amenés à formaliser par écrit leur sentence là où

²⁷ KOHLHAGEN D., *Conciliateur avant de juger : la face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*, RCN Justice & Démocratie, Janvier 2015.

²⁸ Voir notre premier rapport, p. 25.

traditionnellement il n'en était rien. Pour autant, il ne semble pas que cet effet soit décisif. En tout cas, il ne se propage pas aux autres éléments des processus de la justice des *Bashingantahe*.

En ce qui concerne les effets de cette pratique sur la formation du droit étatique, il ne nous est pas possible de déterminer véritablement si elle a une influence sur le contenu des décisions des juges étatiques. La pratique est trop variable et nous ne disposons pas de données suffisantes permettant d'appréhender cet effet.

Arrêtons-nous désormais sur la pratique du concours apporté par les *Bashingantahe* aux juges étatiques, en certaines matières, aux fins d'assurer l'exécution des jugements des TR²⁹. Les effets de cette interaction sont particulièrement intéressants puisqu'il nous a été rapporté lors de notre entretien au siège de RCN qu'à certaines occasions la décision du juge conduisait en quelque sorte à une « *négociation* ». En pareille hypothèse, l'étape d'exécution d'un jugement devient une phase de conciliation en présence de plusieurs acteurs de la justice de proximité³⁰. En effet, aux *Bashingantahe* invités par le juge, il faut ajouter la présence de représentants de l'Administration communale. Les effets de cette interaction touchent essentiellement l'ordre juridique étatique dans la mesure où c'est la décision du juge étatique qui fait l'objet d'une suppression ou d'une modification. La demande très forte de la population en faveur des modes de résolutions alternatifs peut être une explication à ces remises en cause de la décision du juge. Toutefois, il convient aussi de signaler l'absence de moyens suffisants du juge, privé par exemple du concours de la force publique.

Enfin, la pratique des journées de doléances des TR peut être considérée comme une déformation du système étatique au niveau local en faveur de l'adoption de processus alternatifs de résolution des litiges. Il est cependant difficile de déterminer les raisons qui ont poussé à l'adoption d'une telle pratique. La cause vient certainement une nouvelle fois des justiciables eux-mêmes qui pour une grande partie cherchent à résoudre leur conflit de manière efficace et avec le minimum de coût. Les contacts informels sont donc largement privilégiés, d'où le « succès » d'une telle pratique de la part des TR. Pour autant, la journée de doléance accapare le président du tribunal et l'empêche d'exercer ses fonctions. D'un autre côté, l'effet d'une déformation doit être nuancé dans la mesure où la loi prévoit la possibilité pour le juge étatique de pratiquer la conciliation³¹.

²⁹ L'interaction a été décrite dans la présentation générale ainsi que dans la section relative aux acteurs.

³⁰ KOHLHAGEN D., *Conciliier avant de juger : la face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*, RCN Justice & Démocratie, Janvier 2015.

³¹ L'article 34 du Code de procédure civile offre la possibilité aux parties, en phase contentieuse, de « *donner pouvoir au juge de statuer en amiable compositeur* ».

Les règles

Identifiez et énumérez les interactions et les processus formels ou informels dont elles résultent (exemple : imposition, négociation, consultation, accord mutuel, emprunt etc.). Illustrez les interactions et leurs processus à l'aide de plusieurs cas ou exemples de règles précis.

Pour comprendre les processus d'interaction entre les règles, il faut rappeler les ressorts des deux ordres juridiques en présence. D'un côté, le droit étatique procède de l'élaboration de textes juridiques édictés par les organes étatiques. Les juges étatiques disposent d'une formation juridique. Ils rendent leurs décisions suivant une procédure établie et sur le fondement de règles déterminées par un corpus positif. De l'autre côté, la coutume est réputée être secrétée au fil du temps par les acteurs successifs. Une matérialité de règles se forme alors, en vertu de précédents successifs, selon qu'un élément matériel (la règle) et un élément intentionnel (la croyance de la valeur de la règle) se répètent.

Toutefois, ce cadre théorique ne résiste pas à l'observation de la réalité. Pour ce qui est des *Bashingantahe*, il semble que la coutume n'existe pas en tant que telle, ou pour le moins elle est très indéterminée. Il serait plus exact et plus pertinent de parler d'*équité* que de coutume c'est à dire d'insister sur le principe qui commande une manière d'être juge et d'être juste plutôt que sur des références dictant un contenu. Pour préciser, nous dirions que la solution est fonction du *Mushingantahe* ou des *Bashingantahe* concerné(s), du cas soumis à eux et des témoignages dont ils disposent. En somme, l'absence de règles explicites nous a été confirmée à nouveau³² lors de nos entretiens. Ainsi Hélène Morvan et Stefaan Calmeyn nous ont affirmé que « *ce qui fait foi n'est pas tant la loi, ou la règle de droit appliquée, que la personne qui parle, qui prend la décision* ».

Le cadre théorique décrit plus haut s'applique davantage en revanche aux juges des TR qui appliquent en grande partie, comme nous l'avons relevé dans le premier rapport, le droit écrit. Toutefois, ces acteurs appliquent également la coutume en certaines matières³³. Ici aussi, la coutume n'a pas vraiment de consistance, elle est indéterminée et peu connue des juges. Ce constat est d'autant plus vrai que les juges des TR, à l'inverse des *Bashingantahe*, interviennent dans des communautés qui ne sont pas toujours les leurs. Dominik Kohlhagen nous a ainsi fait remarquer au sujet du Code foncier qu'il renvoyait « *à la coutume sans que personne ne sache ce qu'est vraiment la coutume* ». Allant dans ce sens, Julien Moriceau nous a confié que s'agissant des « *règles coutumières qui sont claires et qui sont actées partout, il y en a vraiment peu* ». Et comme nous l'avons fait remarquer, les témoignages sont souvent le seul matériau sur lequel s'appuie le juge pour

³² A nouveau car cette description nous a été rapporté par les entretiens faits à Bujumbura.

³³ En matière de succession principalement, et comme nous l'avons vu précédemment en matière foncière sur renvoi du Code foncier pour les terres non enregistrées.

rendre sa décision. En pareille situation, nous insistons sur le fait que la résolution des litiges semble parfois « *impossible* »³⁴ et implique davantage une manière *d'être juste* que des règles explicites ou implicites déterminées.

En somme, les décisions rendues par ces deux acteurs ne sont pas tant le fruit de l'application de règles que le résultat du processus dont les justiciables sont parties intégrantes, au point qu'Hélène Morvan ait parlé, dans notre entretien au siège de RCN, de « *système de négociation* » pour caractériser la justice au Burundi. Il faut ajouter que ces processus nécessitent d'être menés, comme l'explique Stefaan Calmeyn « *avec de la confiance dans les personnes qui écoutent, parlent et décident* », qu'il s'agisse des *Bashingantahe* ou des acteurs étatiques, et qui incarnent les valeurs de justice.

En revanche, dès que les décisions sont mises en cause par voie d'appel dans le circuit étatique, les règles en jeu ne seront que celles de l'ordre étatique. La volonté d'éviction de la 'justice traditionnelle' par l'État ou de sa très forte limitation ne joue pas dans le sens d'un accroissement des interactions. C'est au niveau local, lors des toutes premières décisions, que les interactions ont presque exclusivement lieu.

Identifiez et illustrez par plusieurs cas ou exemples précis les effets de l'interaction entre les règles sur les ordres juridiques autochtone ET étatique (exemple : reconnaissance, suppression, amputation, déformation, hybridation, harmonisation, unification etc.)

La variable des règles n'est pas adaptée à la réalité des rapports entre les ordres juridiques sauf pour révéler une certaine congruence entre ceux-ci. Les similarités entre la justice étatique et la 'justice traditionnelle' portent davantage sur la manière de rendre la justice et ne sont pas des effets d'éventuelles interactions. En outre, elles sont circonscrites à certaines matières et résultent notamment des lacunes du droit écrit, de l'indétermination de la coutume ainsi que des grandes difficultés rencontrées par les juges des TR pour trancher certains litiges.

³⁴ Tiré de l'entretien avec D. KOHLHAGEN.

Les principes

Identifiez et énumérez les interactions et les processus formels ou informels dont ils résultent (exemple : imposition, négociation, consultation, accord mutuel, emprunt etc.). Illustrez les interactions et leurs processus à l'aide de plusieurs cas ou exemples de principes précis.

La médiation et la conciliation sont les principes de l'ordre juridique non-étatique au Burundi. Les *Bashingantahe* rendent la justice dans une perspective de restauration de la paix sociale. De l'autre côté, les tribunaux étatiques sont réputés assurer une justice rationnelle, plus mécanique, dont l'inspiration est de droit écrit romano-germanique.

Il faut tout de suite nuancer ce propos. En effet, les deux principes directeurs et structurants de la justice rendue par les *Bashingantahe* qu'implique le processus d'une résolution harmonieuse des conflits (en théorie et en principe) semblent des objectifs parfois difficiles à tenir. En effet comme il a été dit auparavant, les décisions se fondent parfois sur des témoignages et il s'avère que les *Bashingantahe* doivent trouver le compromis du moindre mal et parfois trancher comme ils le peuvent, fut-ce radicalement, pour mettre fin à un litige.

Inversement, et comme il été dit auparavant également, il faut noter que la pratique des « doléances » par les TR rompt avec l'application principielle de la justice fondée sur le droit écrit. Cette pratique généralisée est remarquable puisque les TR y reçoivent la population pour les écouter, les conseiller, et « souvent, dans ce contexte, se tiennent alors des discussions auxquelles sont invitées les parties adverses afin de parvenir à une entente amiable »³⁵.

Hormis cette journée de doléance qui n'est pas le fait de la loi mais d'une initiative des TR eux-mêmes, nous pouvons relever que le droit étatique a misé également sur les pratiques conciliatrices pour moderniser la justice étatique. Si le législateur en 2010 a évincé les *Bashingantahe* du système officiel, il n'en a pas moins conservé le principe de conciliation en le confiant à l'Administration communale³⁶. En outre, le COCJ de 2005 donne la possibilité aux juges des TR de juger en amiable compositeur³⁷ et cette possibilité est même une obligation dans les affaires de divorce³⁸. Le droit étatique ne

³⁵ KOHLHAGEN D., *Concilier avant de juger : la face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*, RCN Justice & Démocratie, Janvier 2015, p. 9.

³⁶ Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation l'Administration communale.

³⁷ Article 34 du Code de procédure civile. D. KOHLHAGEN relève toutefois dans son étude pour RCN Justice & Démocratie, *Concilier avant de juger...* que la recherche d'une entente par les juges des TR en phase contentieuse est rare.

³⁸ Article 164 du Code des personnes et de la famille.

méconnaît donc pas les modes alternatifs de résolution des litiges et semble même vouloir en faire la promotion³⁹.

Identifiez et illustrez par plusieurs cas ou exemples précis les effets de l'interaction entre les principes sur les ordres juridiques autochtone ET étatique (exemple : reconnaissance, suppression, amputation, déformation, hybridation, harmonisation, unification etc.)

Les pratiques conciliatrices que l'on observe au sein de l'ordre juridique étatique montrent que les juges des TR s'adaptent à la réalité du terrain et aux besoins des justiciables. Les *Bashingantahe* ne sont pas les seuls acteurs à appliquer les principes d'une justice restaurative. Ils sont concurrencés par d'autres acteurs puisque le législateur a confié cette compétence à l'Administration communale d'une part, et que l'État ne semble pas voir d'un œil négatif l'adoption de telle pratiques par les juges locaux, d'autre part. L'ordre étatique intègre donc des principes de la justice 'traditionnelle' sans que l'on puisse y percevoir une volonté de s'en inspirer puisqu'il s'agit à la fois d'une demande de la population et d'un des éléments de la dynamique modernisatrice de la justice étatique locale.

Il est difficile de savoir si les TR se sont inspirés des principes suivis par la 'justice traditionnelle'. L'inspiration de la part des TR peut toutefois être due à la volonté plus ou moins ponctuelle de juges en particulier. Il est possible de constater que les modes alternatifs de résolution des litiges se soient généralisés et soient admis communément dans les deux ordres juridiques. Ajoutons que le cumul d'une fonction étatique et de la qualité de *Mushingantahe*, ou encore l'implication d'acteurs officiels et de *Bashingantahe* semblent aller dans le sens d'un mélange pragmatique voire d'une sorte d'hybridation.

³⁹ KOHLHAGEN D., *Concilier avant de juger...*, RCN Justice & Démocratie, janvier 2015, p.8.

Les valeurs

Identifiez et énumérez les interactions et les processus formels ou informels dont elles résultent (exemple : imposition, négociation, consultation, accord mutuel, emprunt etc.). Illustrez les interactions et leurs processus à l'aide de plusieurs cas ou exemples de valeurs précis.

Les valeurs qui sous-tendent la résolution des litiges par les *Bashingantahe* sont subsumées par le terme de *bushingantahe* qui renvoie « à un idéal, à un ensemble de vertus qui constituent une référence sociale »⁴⁰. En principe, un homme est investi *Mushingantahe* parce qu'il est conforme à cet idéal, et sa légitimité à produire des normes, à résoudre des litiges provient de là. La reconnaissance de la 'justice traditionnelle' par l'État a procédé d'ailleurs en partie d'une stratégie de répondre à des demandes exogènes, notamment celle des bailleurs de fond dans le contexte visant à assurer la paix et la réconciliation. En effet, l'inclusion d'un processus traditionnel de justice, partant des valeurs traditionnelles connues et acceptées par les populations locales, était parée de vertus réconciliatrices. Plus encore, nous pouvons dire que la Constitution de 2005 s'inspire de cet idéal. Son préambule⁴¹ puise dans ce référentiel commun même s'il porte surtout les traces de la modernité. L'interaction sur le plan des valeurs peut donc se lire dans le texte qui se trouve au fondement de l'ordre juridique étatique.

Identifiez et énumérez les absences d'interaction des valeurs. Illustrez à l'aide de plusieurs cas ou exemples de valeurs précis.

Mais dans les faits, il semble y avoir un écart significatif entre les valeurs et les acteurs (personnes et institutions) censés les incarner. Pour ce qui est de la justice de proximité, c'est le cas à la fois des TR et des *Bashingantahe*. Les juges étatiques disposent d'une mauvaise image au sein de la population. Quant à l'institution actuelle des *Bashingantahe*, elle n'a plus rien à voir avec celle de l'ancien droit précolonial⁴². Christine Deslaurier a d'ailleurs montré la méfiance qu'a inspirée la réhabilitation initiée dans les années 2000 qui a vu le nombre de *Bashingantahe* investis croître de manière exponentielle⁴³. Les entretiens qui ont suivi notre premier rapport sont venus confirmer le constat selon lequel les *Bashingantahe* actuels ne sont pas tous intègres et sages. Stefaan Calmeyn a fait état de « corruption » dans l'instance nationale du CNB, et il semble que la dégustation de

⁴⁰ KOHLHAGEN D., « Les *Bashingantahe* écartés de la loi : la place de la justice traditionnelle au Burundi après la loi communale de 2010 », *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2009-2010, p. 21.

⁴¹ Voir notre premier rapport, p. 11.

⁴² Voir notre premier rapport, spéc. pp. 25-26.

⁴³ Principalement pour des raisons d'instrumentalisation partisane, mais aussi ethniques. DESLAURIER C., « Le « *Bushingantahe* » peut-il réconcilier le Burundi ? », *Politique Africaine*, 2003/4, n°92, pp. 76-96, spéc. pp. 81-87.

bière en fin de processus de conciliation vienne écorner le prestige des *Bashingantahe*⁴⁴. Au final, il semble ne plus faire d'illusion dans la population que les valeurs idéales du *ubushingantahe* ne soient pas nécessairement incarnées par les *Bashingantahe* investis.

Identifiez et illustrez par plusieurs cas ou exemples précis les effets de l'interaction entre les valeurs sur les ordres juridiques autochtone ET étatique (exemple : reconnaissance, suppression, amputation, déformation, hybridation, harmonisation, unification etc.)

Lors de nos entretiens, nos interlocuteurs ont souvent relevé la pérennité de l'idéal *ubushingantahe*, son importance pour la société burundaise. Lors de notre entretien avec lui, Dominik Kohlhagen nous a rapporté une anecdote de résolution spontanée d'un litige. Une personne, tierce aux parties, s'était vue assigner le rôle de juge (arbitre) alors même qu'il occupait un emploi dans l'auberge où était né le conflit. Il semble que cette personne avait été choisie du fait des qualités humaines qu'on lui reconnaissait, des qualités qui lui donnaient une « *autorité morale* »⁴⁵ suffisante et qui faisaient de lui une personne apte à trancher un conflit. Cette anecdote montre à quel point les valeurs de l'*ubushingantahe* sont encore vivantes. Seulement, elles ne sont pas forcément incarnées par les acteurs « connus » de la justice que ce soit étatique ou 'traditionnelle', et peuvent emprunter un processus atypique, se déployant hors de tout cadre institutionnel. Ce qui domine plus que tout et qui commande la pratique des justiciables, c'est la croyance en cet idéal du *bushingantahe*.

La multiplication des acteurs et des voies de résolution des litiges, dont la justice spontanée est une illustration, est un des effets produits par les écarts entre les valeurs affichées par les ordres juridiques et la réalité de celles-ci. Cette pluralité d'acteurs alimente également l'atténuation de la frontière entre les ordres juridiques et contribue à leur évolution respective. En effet, la recherche par la population d'une justice en adéquation avec les valeurs de l'*ubushingantahe* l'amène à explorer différentes voies de résolution et influence nécessairement l'offre de justice des acteurs institutionnels que sont les TR et les *Bashingantahe*. La création du CNB, qui « *permet [notamment] de régler des questions de discipline puisque certains s'égarent notamment en demandant des pots de vin* » et qui joue un rôle de promotion et d'encadrement, comme nous l'a fait remarquer Armand Ndayizeye, est un exemple de l'évolution des *Bashingantahe* en tant qu'institution structurée. Pour autant, comme nous l'a expliqué Julien Moriceau lors de notre entretien, les *Bashingantahe* c'est aussi une idée. Or, « *personne n'est dépositaire de l'idée* ». La population peut donc se tourner vers ceux qu'elle estime incarner cette idée. Ainsi, l'incarnation des valeurs échappe à toute emprise institutionnelle et peut prendre des formes diverses. Et en même temps, chaque acteur est susceptible de les

⁴⁴ Des dérives sur la pratique consistant pour les parties à offrir de la bière aux *Bashingantahe* nous a été rapporté lors de la majorité des entretiens.

⁴⁵ Entretien avec D. KOHLHAGEN.

incarner. Finalement, cela contribue à l'effacement de la frontière ou du moins rend difficile la distinction entre les ordres juridiques.

PARTIE 3 : ANALYSE COMPLÉMENTAIRE DES INTERACTIONS ENTRE LES ORDRES JURIDIQUES

Réactions des acteurs autochtones et étatiques.

Comment les interactions entre les ordres juridiques sont-elles perçues et vécues par les acteurs ? Illustrez votre analyse à l'aide de plusieurs exemples.

La réaction des acteurs en présence n'est pas homogène. Il faut distinguer, nous semble-t-il, entre les acteurs en charge de la résolution des conflits – étatiques *ou* traditionnels – et la population.

La confiance attachée aux personnes figures de justice de façon locale joue beaucoup. La réaction de la population aux interactions entre les ordres juridiques est dépendante de cette confiance. Mais aussi, la population semble s'accommoder de la pluralité des acteurs et des voies de résolution puisqu'elle peut potentiellement en tirer profit. C'est du moins ce que révèle la pratique consistant à demander un PV de la décision des *Bashingantahe* avant d'aller devant les TR, ainsi que de la pratique de conciliation-négociation qui peut avoir lieu au moment de l'exécution de certains jugements des TR.

En ce qui concerne la pratique des procès-verbaux dressés par les *Bashingantahe* à la demande des parties et que celles-ci « amènent » devant le juge des TR, il nous a été rapporté lors des entretiens qu'en procédant ainsi les justiciables pensaient « faire appel » de la décision des *Bashingantahe* devant les TR. Or, ces derniers ne font pas partie du circuit étatique, il ne s'agit ni d'un recours préalable ni d'un premier degré de juridiction. A partir de cette pratique, on peut penser qu'une partie des justiciables ne conçoit pas les *Bashingantahe* et les juges étatiques comme faisant partie d'ordres juridiques distincts.

Interrogé sur ce point, Armand Ndayizeye nous a assuré que, selon lui, dans certaines régions, la population serait favorable à ce que le législateur revienne sur la suppression de cette pratique. En même temps, on peut penser que cette opinion n'est pas partagée unanimement puisqu'une partie de la population n'a pas confiance en tous les *Bashingantahe*, du fait de l'instrumentalisation partisane dont la réhabilitation de l'institution a fait l'objet. Nous pouvons aussi noter que cette défiance est aussi le fait d'abus commis par certains *Bashingantahe* et que nos interlocuteurs ont souvent relevés.

Par ailleurs, les difficultés en matière d'exécution des décisions de justice (quel que soit l'ordre juridique concerné) révèlent la relation paradoxale qu'entretient la population avec la justice, entre demande et méfiance. Et la pluralité des acteurs répond à la pluralité des conduites qu'adopte la population lorsqu'elle se trouve dans une situation de conflit. De très nombreux facteurs vont ainsi déterminer le choix de la population de se tourner vers tel acteur (tribunal de résidence ou élu collinaire) plutôt que tel autre (*Mushingantahe*, chef de zone...). D'après notre entretien avec nos interlocuteurs de RCN, il semble qu'en zone urbaine, la population se tourne plus spontanément vers la justice étatique. En effet, d'après Hélène Morvan, « *les Bashingantahe n'exercent pas beaucoup d'emprise face à des gens qui ont les moyens d'aller en justice* », au contraire de la population rurale qui sollicite d'abord les *Bashingantahe*. Nous renvoyons sur ce point précis aux études statistiques de Dominik Kohlhagen⁴⁶. Indiquons encore que de grandes disparités existent entre régions du Burundi en raison du positionnement des *Bashingantahe* durant les périodes de guerre, mais aussi selon les notables locaux, les élus locaux etc.

Autres aspects de l'interaction entre les ordres juridiques

De l'avis de nos interlocuteurs⁴⁷, la volonté de l'État de rationaliser et de moderniser la justice est aujourd'hui certaine, notamment parce qu'elle était fortement associée au pouvoir politique précédent. C'est pourquoi les interactions entre justice des tribunaux étatiques et 'justice traditionnelle' ont été limitées et encadrées. L'arrivée de para-juristes sur le terrain (dont la vocation est de conseiller et d'orienter les justiciables) est l'une des illustrations récentes de cette dynamique. Si les *Bashingantahe* sont toujours effectivement sollicités par la population, on peut penser que la multiplication des acteurs ne joue pas en leur faveur. Par ailleurs, l'un des enjeux de cette modernisation de la justice

⁴⁶ KOHLHAGEN D., Statistiques judiciaires burundaises, RCN Justice & Démocratie, Bujumbura, Décembre 2009.

⁴⁷ Julien Moriceau a particulièrement insisté sur ce point lors de notre entretien.

se trouve être la question de l'égalité homme-femmes. La volonté d'instaurer plus de parité dans le système étatique se retrouve aussi au sein de l'institution des *Bashingantahe*⁴⁸. Pour Émilie Matignon⁴⁹, non seulement cette volonté procède d'un alignement sur les standards internationaux mais elle entre en contradiction avec la situation des femmes en général. Au sein de la justice 'traditionnelle', cela se traduit par le fait que les femmes peuvent désormais être investies⁵⁰, à la condition d'être mariées⁵¹. Mais dans les faits, s'il existe bel et bien des femmes investies en tant que *Mushingantahe*, la sociologie des *Bashingantahe* n'a guère évoluée. Ce sont le plus souvent des hommes, âgés, souvent des notables qui sont reconnus comme tels. Lors de notre entretien au siège de RCN, nos interlocuteurs nous ont affirmé que la volonté de féminisation ne se retrouvait pas du tout sur le terrain.

Parmi les enjeux qu'il convient de relever pour contextualiser le tableau général des interactions entre les ordres juridiques, se trouve celui de la réconciliation nationale. La mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) suite aux accords d'Arusha (2000) est loin d'avoir fait la lumière sur les responsabilités. Le sujet demeure très sensible et les informations tout au long de l'année 2016 sur la CVR semblent indiquer une instrumentalisation de cette institution (désaccord de l'opposition sur son exercice, réserves et critiques émises par la société civile et les associations humanitaires sur place). Les burundais semblent déçus de la réconciliation qui tend plus à former un pardon collectif sans véritable reconnaissance juridique et politique des responsabilités. S'agissant précisément des *Bashingantahe*, il semble que la population attendait de ceux-ci qu'ils canalisent les tensions avant qu'elles soient incontrôlables⁵². Le crédit des *Bashingantahe* a été grandement entamé dans certaines zones géographiques par ce fait.

Indiquons aussi que les dynamiques au Burundi sont, de manière générale, *très complexes* à saisir. Il faut également être lucide sur les positions des acteurs. Comme l'indique Julien Moriceau, il semble que les discours tenus sur les *Bashingantahe* ou la justice en général, sont souvent fonction des intérêts des interlocuteurs : « *le problème est que les personnes se positionnent par rapport aux questions qui leurs sont posées afin de se positionner par rapport au supérieur hiérarchique* ». Dit autrement, certaines personnes ont tendance à mettre en avant leur institution de rattachement parce qu'elles ont intérêt à ce que celle-ci survive ou en supprime une autre. Ainsi, il apparaît que le discours sur les interactions est souvent fort différent de la réalité de ces interactions.

⁴⁸ Cette volonté ressort aussi des entretiens avec des membres du CNB réalisés pour le premier rapport.

⁴⁹ Entretien avec Émilie Matignon, spécialiste de la justice transitionnelle.

⁵⁰ Cette volonté a déjà été exprimée en 1997, voir P. NTAHOMBAYE, <http://www.unesco.org/cpp/publications/mecanismes/edntahombaye.htm>

⁵¹ Entretien avec Armand Ndayizeye.

⁵² Entretien au siège de RCN Justice & Démocratie avec Stefaan Calmeyn et Hélène Morvan.

Pour terminer, il convient d'ajouter quelques éléments relatifs à la situation économique du pays dans la mesure où elle permet de mieux comprendre les raisons pour lesquelles la justice est très sollicitée et que des voies alternatives sont privilégiées. Le revenu annuel brut par tête est de 282 dollars et la densité de population est de 271 habitants par kilomètre carré (soit 2, 3 fois la France). « *Toute l'activité repose sur une agriculture qui emploie les méthodes traditionnelles les plus rudimentaires* »⁵³. A cela s'ajoute l'héritage de la guerre et des violences des décennies passées puisque de nombreux réfugiés se retrouvent sans terres⁵⁴. Ces données apportent un éclairage sur la présence du très grand nombre de conflits autour de la terre et des difficultés pour les résoudre. Ainsi, lors de notre entretien à RCN, Hélène Morvan a pu nous dire en s'appuyant sur son expérience de terrain que « *les conflits sont très présents dans le quotidien des gens (...) notamment autour du foncier qui est un véritable enjeu, bien plus que l'on le voit ici en occident. Presque tout le monde a un petit problème de parcelle, de succession, etc. Ainsi, l'utilisation de tous les moyens de résolution de conflits est courant* ».

⁵³ PRUNIER G., « Cocktail meurtrier en Afrique centrale », *Le Monde Diplomatique*, Février 2016, p. 8.

⁵⁴ *Ibidem*.

ANNEXES

I. Annexe A : Schéma analytique de la présentation (obligatoire)⁵⁵

THEME			
RÉGION / CAS			
Étape 2 : Comment se manifestent et sont gérées les interactions entre les cultures et les systèmes juridiques étatique et autochtone ?			
VARIABLES	EXEMPLES D'INTERACTION OU D'ABSENCE D'INTERACTION ENTRE LES SYSTÈMES JURIDIQUES	EFFET DE L'INTERACTION SUR LES SYSTÈMES JURIDIQUES	RÉACTIONS DES ACTEURS ÉTATIQUES ET AUTOCHTONES À CES INTERACTIONS

⁵⁵ Nous mettons à votre disposition un modèle de tableau qui est toutefois entièrement facultatif car vous pouvez opter pour toute autre schématisation pour résumer clairement votre rapport.

<u>Valeurs / croyances</u>	L' <i>Ubushingantahe</i> comme référentiel commun. (Hors niveau étatique central)	Recherche de la personne intègre, apte à résoudre un litige. Multiplicité des acteurs et des voies explorées en vue de la résolution d'un litige.	-Recours différenciés et courants des moyens de résolution des litiges.
<u>Principes</u>	-Journée des doléances -Reconnaissance des principes de médiation-conciliation en droit étatique.	-Concours à l'effacement de la frontière entre les ordres juridiques. -Imprégnation et congruence variable des principes.	-Succès des journées de doléance. -Forte demande en faveur des modes de résolution alternatifs des litiges
<u>Règles</u>	Recours (en certaines matières) à une coutume indéterminée et peu connue.	Similarité / Congruence dans ces hypothèses en faveur de l'idée qu'est privilégiée une manière de rendre la justice (voir processus).	Faible connaissance par la population des règles écrites.
<u>Acteurs</u>	-Pratique variable de la prise en compte des procès-verbaux des <i>Bashingantahe</i> par les juges des TR. -Porosité difficile à évaluer entre les acteurs.	-Effets ni systématiques ni uniformes. Ignorance ou reconnaissance de la justice 'traditionnelle' par les acteurs de la justice étatique. -Influence réciproque potentielle.	

<p style="text-align: center;"><u>Processus, rituels, cérémonies</u></p>	<p>-Pratique variable de la prise en compte des procès-verbaux des <i>Bashingantahe</i> par les juges des TR.</p> <p>-Journée des doléances dans les TR.</p> <p>-Concours (en certaines matières) des <i>Bashingantahe</i> au moment de l'exécution des jugements des TR.</p>	<p>-Influence probable mais variable sur le contenu des décisions des juges étatiques.</p> <p>-Formation du droit par négociation. Recherche du compromis entre les parties.</p> <p>-Concours à l'effacement de la frontière entre les ordres juridiques.</p>	<p>-Population favorable dans certaines régions à la prise en compte par les TR des PV des <i>Bashingantahe</i>.</p> <p>-Recherche de la négociation au stade de l'exécution des jugements des TR (en certaines matières).</p>
<p style="text-align: center;">Autres</p>			

Annexe B : Bibliographie sélective

DESLAURIER C., « Le « Bushingantahe » peut-il réconcilier le Burundi ? », *Politique Africaine*, 2003/4, n°92, pp. 76-96.

KOHLHAGEN D.,

- *Concilier avant de juger : la face méconnue des pratiques judiciaires burundaises*, RCN Justice & Démocratie, Janvier 2015.
- *Burundi : la justice en milieu rurale*, RCN Justice et démocratie, Bujumbura, 2009.
- *Statistiques judiciaires burundaises*, RCN Justice et démocratie, Bujumbura, 2009.
- *Le tribunal face au terrain : les problèmes d'exécution des décisions des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*, RCN Justice et démocratie, Bujumbura, Décembre 2007.

INGELARE B. et KOHLHAGEN D., « Situating social imaginaries in transitional justice: The Bushingantahe in Burundi », *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 6, 2012, pp. 40-59.

MATIGNON E., « Justices en mutation au Burundi », *Afrique contemporaine*, 2014/2, n° 250, pp. 55-80.

MORICEAU J., *Étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale*, RCN Justice et démocratie, Bujumbura, Février 2011.

RCN Justice & Démocratie,

- *Note de plaidoyer : pour un meilleur accès des femmes à la justice au Burundi*, Mars 2016.
- *Rapport d'analyse du monitoring sur le fonctionnement de la justice de proximité au Burundi*, Février 2016.

Annexe C : Extraits pertinents des données recueillies

Document 1 : Entretien du 2 septembre 2016 avec Armand Ndayizeye de RCN Burundi

Participants : Clément Cadinot, Daniel Lopes, Grégory Puydebois

Au cours des présentations, M. Ndayizeye nous a indiqué qu'il était juriste de formation avec 9 ans d'expériences auprès d'ONG notamment pour le Conseil Norvégien pour les réfugiés ou encore avec la coopération technique belge comme conseil en formation en appui des services judiciaires dans le management de service et dans la prestation de magistrature. Depuis l'année dernière, il a rejoint RCN au Burundi en tant que coordinateur de projet sur l'accompagnement des victimes liées aux questions de genre. Il nous précise suite à notre questionnement qu'il est burundais.

Grégory Puydebois : Si on se concentre sur le niveau local, sur la justice de proximité, ce qui nous intéresse particulièrement pour notre projet, c'est l'articulation, les rapports qui existent entre les tribunaux étatiques donc plutôt les tribunaux de résidence (T.R.), peut-être aussi les TGI mais davantage les T.R et les acteurs qui ne sont pas dans cette hiérarchie officielle mais qui ont quand même un rôle informel en matière de résolution des conflits.

Armand Ndayizeye : Bien que dans les récentes réformes judiciaires, il n'est pas astreint aux populations de s'adresser aux acteurs non étatiques de la justice de proximité, cela n'empêche que la population continue à avoir recours à ces acteurs. En campagne par exemple, en cas de conflit foncier ou en d'autres matières civiles, le conflit se règle au niveau communautaire et c'est essentiellement par les *Bashingantahe* et les élus locaux qui tranchent et rendent une certaine sentence arbitrale, mais qui a force de loi entre les parties.

G.P. : Est-ce que les T.R. notamment en matière foncière appellent les *Bashingantahe* à témoigner pour les aider à faire leur jugement, est-ce que c'est une pratique qui existe ?

A.N. : Les T.R. sont compétents pour les terres non enregistrées et effectivement sur ce type de terre se rencontre souvent un problème de preuve et ont fait recours à des témoignages. Assez souvent, chaque partie à son ou ses témoins, et lors de la « descente » si le conflit nécessite un constat sur terrain, le juge du T.R. n'hésite pas à faire témoigner des personnes sur place comme un voisin par exemple, et s'y réfère pour trancher.

G.P. : Donc les juges cherchent des acteurs qui seraient objectifs en quelques sortes pour résoudre le conflit ?

A.N. : Voilà c'est cela, et même lors de l'exécution du jugement, les textes usuels d'application des jugements obligent les juges à collaborer avec les *Bashingantahe* et les élus locaux. Et quand bien même l'importance ou le mode de résolution des *Bashingantahe* et des élus locaux n'est pas du tout reconnu noir sur blanc dans les textes, sur certains aspects, on fait recours à eux pour bien exécuter un jugement.

(...)

Clément Cadinot : Est-ce qu'il y a des mouvements, des porosités entre les *Bashingantahe* et les juges étatiques ? Par exemple, est-ce qu'il y a une tendance chez les juges étatiques, à la retraite, à devenir *Bashingantahe*, l'on sait qu'il s'agit d'une position sociale reconnue ; et est-ce qu'il y a des mouvements aussi dans l'autre sens ?

A.N. : En effet, l'institution des *Bashingantahe*, c'est culturel, ils sont investis dans la communauté, le juge en retraite ou même en fonction peut avoir été investi et être *Mushingantahe*. Et ces juges qui sont aussi *Mushingantahe*, une fois à la retraite, les *Bashingantahe* le reconnaissent car lui, au-delà d'être *Mushingantahe*, il est plus ou moins ouvert, il connaît les deux modes de gestion des conflits, il connaît les références légales et peut les éclairer et les aider pendant les décisions.

C.C. : Et de façon connexe, est-ce qu'on connaît le regard des juges étatiques sur leurs homologues traditionnelles, c'est à dire concernant la relégation de la justice traditionnelle ? Les juges voient-ils d'un mauvais œil les *Bashingantahe* ou est-ce qu'ils collaborent de manière informelle ?

A.N. : Ils collaborent de manière informelle puisque comme je le disais tantôt s'il est nécessaire de faire un constat sur le terrain ou une descente pour l'exécution d'un jugement, le T.R. envoie une invitation aux élus et aux *Bashingantahe* de se présenter sur les lieux et de les aider à trancher. Donc en pleine activité, ils les reconnaissent comme acteurs les aidant à trancher, à décider. Et très récemment, même dans le système judiciaire, on le voit dans le texte sur le fonctionnement des para-juristes qui sont à côté du système, disons plus ou moins reconnu formellement par le système moderne de la justice notamment au niveau de la justice de proximité. C'est une institution assez nouvelle, qui n'a pas encore vraiment d'assise, qui a été mise en place par un texte de l'année dernière.

(...)

C.C. : Par rapport aux *Bashingantahe* ; concernant les règles qu'ils appliquent, il s'agit de l'équité, on recherche un compromis. Est-ce que vous avez une anecdote par rapport à une décision en matière foncière. La question c'est de savoir s'il y a des règles matérielles ?

A.N. : Dans les textes, il était dit que les *Bashingantahe* ne rendaient pas de décisions mais opèrent une médiation. En pratique, les *Bashingantahe* font recours aux témoignages, ils font recours à l'équité. Donc je dirais que c'est à la fois une décision qu'une sentence arbitrale.

G.P. : Au-delà du recours aux témoignages, est-ce qu'il y a des principes de résolution que les *Bashingantahe* reprennent traditionnellement, particulièrement dans le contenu de la décision ?

A.N. : Dans le contenu de la décision, chacun s'appuie sur ce qu'il a appris, là où il a grandi mais il n'y a pas vraiment de règles ou de principes clairs et arrêtés, nets auxquels ils font référence dans la médiation. Chacun y va selon ses conceptions, et parfois aussi car c'est des gens de la communauté qui résolvent des conflits et ils savent ce qui est correct de faire. Mais il n'y a pas vraiment de principes ni de règles. Mais allez voir comment ils s'y prennent et vous y verrez en apparence un tribunal. Ils interrogent, ils paraphrasent, puis ils éloignent ceux qui ne font pas parti des *Bashingantahe*, puis ils délibèrent et font revenir le public pour rendre la décision, et c'est seulement à la demande des intéressés qu'ils dressent un PV. La pratique du procès-verbal ne se fait que sur demande.

Document 2 : Entretien du 7 septembre 2016 avec Julien Moriceau (Avocats Sans Frontières)

Participants : Clément Cadinot, Grégori Puydebois

Les italiques sont ajoutés pour signifier l'intonation particulière de notre interlocuteur, à l'exception des mots en langue kirundaise.

Grégori Puydebois. : Nous avons retranscrit des entretiens. Il en ressort que la version de l'histoire et l'importance du rôle des *Bashingantahe* varie selon les interlocuteurs. Par exemple, un de nos collègues a eu des entretiens avec des personnes qui étaient plus ou moins en lien avec le CNB, donc il y avait une certaine valorisation de l'institution des *Bashingantahe*, pas forcément de regard critique en définitive. Depuis notre entretien avec Dominik Kohlhagen, il nous semble que les *Bashingantahe* institutionnalisés, les valeurs, sont assez mis en avant. Dès lors se pose la question de savoir si cette vision théorique colle à la réalité.

Julien Moriceau. : oui, je suis peu étonné de cela. Et vous aurez le même son de cloche avec moi. [...]

J'ai travaillé sur la question de la Justice en tant que telle, je n'ai pas spécifiquement travaillé sur les *Bashingantahe*, mais plutôt sur la justice pénale (avec RCN) et la justice de proximité. Je me suis donc intéressé aux TR. Les processus de justice de proximité impliquent une multitude d'acteurs dont les *Bashingantahe*. J'ai pu voir à travers quelques enquêtes de terrain et des analyses ce que représentaient la justice de proximité pour la population, comment elle navigue parmi ces multiples processus et acteurs. Par conséquent j'ai été amené à m'y intéresser. La question des *Bashingantahe* est une question très politique. C'est une question qui fut, comme tout ce qui touche à la justice, prise dans les problèmes politiques et ethniques du pays. [...]

J.M. : Il y a cependant partage du pouvoir à partir de 2005, à tous les niveaux. A partir de là, il y a une remise en cause du pouvoir, de la légitimité et de l'institution même des *Bashingantahe*. C'est clair !

Ainsi de la loi communale, du code d'organisation judiciaire. Les politiques sectorielles du ministère de la Justice montrent bien les priorités pour la justice depuis 2005. Le pouvoir mise sur l'idée de la modernisation de la justice et mise sur les institutions de la justice formelle. Pour la justice de proximité il est très clair que le ministère et ses partenaires ont misé sur les tribunaux de résidence (TR). Des programmes de formations pour les juges de ces TR, revalorisation du statut des juges et des greffiers de ces TR, renouvellements d'infrastructures. Il y a volonté claire de miser sur les TR et que ceux-ci soient une instance juridictionnelle qui soit le premier échelon de la justice écrite moderne.

Les juges de ces TR n'étaient initialement pas des juristes. La question est aussi celle de savoir quelles règles, quels principes, quelles procédures appliquer ? Les juges n'avaient guère de formation et disposaient de très peu de moyens d'action, la coordination avec l'organisation communale – détentrice des pouvoirs de police – était faible et la direction effective de la part des organes du ministère (Parquet, inspection des services) ou des cours supérieures était presque inexistante. On pouvait donc légitimement se poser la question du caractère juridictionnel de ces TR : un premier degré de juridiction ou un dispositif un peu hybride ? Il y a clairement une volonté de « *moderniser* » les TR.

G.P. : C'est presque une justice étatique locale à construire donc ?

J.M. : oui un peu. En tout cas, d'aussi vastes chantiers de réformes procèdent du constat que la justice n'était pas si étatique avant. Mais rien de cela pour les *Bashingantahe*. Il me semble que c'est important de le relever.

De plus, les *Bashingantahe* sont des gens, effectivement *Mushingantahe*, qui le sont ou se revendiquent l'être. Il faut noter que la procédure n'est pas toujours précise, et pas homogène partout. Aussi, la différence entre quelqu'un qui se revendique *Mushingantahe* et quelqu'un qui l'est effectivement ou encore qui est unanimement reconnue comme telle par la communauté est souvent poreuse. La légitimité repose beaucoup sur la reconnaissance et la légitimité populaire. Le cadre et l'impulsion ne sont pas vraiment hiérarchiques ou centrale. D'ailleurs les institutions censées représenter les *Bashingantahe* sont plutôt récentes... quelle est leur légitimité à elles, au niveau national ? Il vaut voir qu'il y a l'institution [les *Bashingantahe* NDLR] et l'incarnation de l'institution par les instances prétendument représentatives. Et cela est très discutable. Si les instances sont représentatives, le moins que l'on puisse dire est que leur levier est faible : au contraire, on est plutôt sur la pente descendante.

Donc ce sont des personnes, mais aussi des groupes – des comités – qui se réunissent. C'est aussi une institution. Sur l'ensemble du pays, c'est variable : qu'appellez-vous institution ? Ne serait-ce que d'un point de vue de juriste ou d'anthropologue.

Et c'est aussi une sorte de *concept*, c'est une *idée*. Comme vous l'avez dit plutôt, ce sont des valeurs. C'est-à-dire que ces personnes sont supposées, dans l'imaginaire collectif, porter ou être garantes de la diffusion ou l'application de valeurs au sein de la société. C'est donc beaucoup de choses. [...]

J.M. : Je dirais que le débat sur les « vrais » ou les « faux » témoigne que personne *n'est dépositaire de l'idée*. Il faut savoir que *Mushingantahe* est un terme que l'on utilise communément, dans la vie quotidienne. C'est aussi un compliment, *Mushingantahe*. C'est pour être sympathique, ou une marque de respect encore. Mais ce n'est certes pas là la reconnaissance d'une personne qui est reconnue pour trancher des conflits. Cela appartient au Burundi, et à la langue kirundi. Tout dépend du niveau auquel on se place au final. Est-ce la personne qui permet de trancher un litige ? Mais est-ce une idée ou forcément la personne ? Pas toujours...

G.P. : Avez-vous eu l'occasion de voir des *Bashingantahe* en action sur place ?

J.M. : Oui un petit peu. Mais alors on arrive sur des anecdotes un peu compliquées. D'abord, le mode de nomination est assez flou, même si l'on retrouve des éléments. [...]

Sur les résolutions de conflits en tant que telles, la justice de proximité mêle les acteurs. Les *Bashingantahe* ne sont pas seuls ni les acteurs centraux. Il y a une multitude d'acteurs qui interviennent : les administrateurs, les chefs de colline, les chefs de zone, les membres de partis politiques au pouvoir – qui jouent un rôle indéniable et exercent une influence, les *Bashingantahe*, des notables et des commerçants, d'anciennes personnalités politique... la police parfois peut intervenir. Toutes ces fonctions peuvent être incarnées par les mêmes personnes. On peut avoir un élu collinaire en même temps *Mushingantahe*, ou un peu notable... au final pour décrypter et analyser les jeux d'acteurs autour des *Bashingantahe* c'est extrêmement difficile et varie selon les endroits. Encore, certaines personnes cumulent deux rôles mais se présentent comme l'un ou l'autre de ces rôles seulement, mais l'inverse ailleurs ou plus tard (pour la même personne). Il y a aussi la question des affinités personnelles, du parti le plus fort localement.

G.P. : Donc peut-on parler de coopération, de concurrence entre les acteurs ? Acteurs qui d'ailleurs endossent plusieurs rôles...

J.M. : C'est très complexe. Les dynamiques sont *très complexes*, et vraiment localisées : quels sont les rapports de force ? Les rapports sociaux locaux... [...]

C.C. : Peut-on envisager l'hypothèse suivante : la volonté de moderniser la justice, la rationalisation des nominations des *Bashingantahe*, ne sont pas autant de moyens de « cadénasser » la situation pour mieux évincer cette institution ? Dit autrement, faire en sorte que ce soit un petit complément de la justice locale mais une fois que la justice sera modernisée il sera possible de faire des *Bashingantahe* un reliquat historique de la justice au Burundi ?

J.M. : On peut le voir de cette manière-là si on prend *l'institution des Bashingantahe*, c'est-à-dire l'institution capable d'influencer la population.

C.C : En revanche les valeurs restent imprégnées dans la société ?

J.M. : Oui. De toutes manières, peu de choses et peu de règles sont « cadencées » par le haut au Burundi. D'ailleurs, et là je rejoins ce qu'a pu montrer Dominik dans ses publications, l'idée de règles, et de règles coutumières qui sont claires et qui sont actées partout, il y en a *vraiment peu*. Je trouve ça assez intéressant et pertinent. Il y a toujours un peu de place pour la négociation, ce qui permet de donner un peu de place aux *leaders*, à ceux qui ont la maîtrise de la force. On est dans des dynamiques qui sont très complexes. Mais oui, on peut le [votre hypothèse] voir comme ça. Il y a quand même plusieurs indicateurs qui montrent que le processus ressemble un peu à cette hypothèse.

Document 3 : Entretien du 7 septembre 2016 avec Stefaan Calmeyn et Hélène Morvan de RCN Justice et Démocratie Bruxelles

Participants : Clément Cadinot, Grégori Puydebois

Les italiques sont ajoutés pour signifier l'intonation particulière de nos interlocuteurs, à l'exception des mots en langue kirundaise.

Stefaan Calmeyn : Je suis le responsable du programme Burundi et Rwanda depuis 10 mois environ. J'ai demandé à Hélène d'être présente puisqu'elle a longtemps été sur le terrain. Je n'étais pas forcément impliqué dans le domaine de la justice ; davantage dans l'accompagnement des organisations paysannes etc., un autre volet.

Hélène Morvan : Pour ma part, je travaillais sur le volet Société civile à côté du volet organisation et aide judiciaire.

Clément Cadinot : nous avons rencontré Dominik Kohlhagen notamment, ce matin Julien Moriceau, et par Skype Armand Ndayizeye. Nous avons un tableau assez général ainsi que des points précis. Une mission de terrain était prévue mais en raison des événements sur place, la mission a été annulée. Nous recherchons des informations de terrain – afin de décrire les relations entre les deux systèmes – particulièrement des anecdotes. Nous avons compris que le Burundi est un environnement très complexe, avec beaucoup de dynamiques tant locales que nationales, et aussi un environnement politique qui a changé la donne [depuis 2005]. Nous avons saisi qu'il y a l'institution *Bashingantahe* mais plus concrètement, au plus près des personnes, il y a une justice traditionnelle qui échappe à toute emprise étatique, un peu comme si cette justice est diluée à travers des dynamiques souvent très locales. De même, le corpus applicable dépend de chaque *Mushingantahe*, selon son expérience notamment. Aussi beaucoup repose sur les témoignages.

S.C. : Je ne suis pas spécialiste comme Dominik, mais disons qu'il y a toujours un CNB mais cette institution n'est plus reconnue dans le système judiciaire. Formellement cela n'existe plus. Il y a là une tentative de monopolisation de la justice par le pouvoir actuel. Les *Bashingantahe* ne sont plus mentionnés dans la législation depuis 2011 ou quelque chose comme ça.

Cela n'empêche pas qu'ils existent toujours et sont toujours présents, et aussi qu'il y a une multitude de pratiques. C'est une institution traditionnelle. Pour devenir *Mushingantahe* il y avait tout un parcours – je vous renvoie ici à ce qu'a écrit Dominik. Cela existe toujours mais auparavant c'était plus structuré et plus uniforme. Maintenant il y a des formes très diverses. Cependant, les gens reconnaissent toujours les *Bashingantahe*. Et les *Bashingantahe* se reconnaissent entre eux et prennent ce rôle de médiateur sous plusieurs formes. Parfois c'est sous forme de PV, parfois des décisions de médiation sont actés, parfois ce n'est pas fait pas. Mais en tout cas ce n'est plus reconnu légalement.

Grégori Puydebois : Quant à votre expérience de terrain, même si vous travailliez sur autre chose, pouvez-vous dire que les *Bashingantahe* sont connus par tous, dont on parle fréquemment ?

S.C. : Oui tout à fait ! C'est une des plus grandes traditions du Burundi. [...]

G.P. : D'accord, et d'ailleurs s'agissant de l'agriculture, est-ce courant que les *Bashingantahe* se regroupent ?

S.C. : Oui : il y a par exemple des conflits fonciers dans lesquels les *Bashingantahe* viennent. Mais beaucoup d'entre eux sont démotivés, fâchés, frustrés... il y a beaucoup de problème de corruption dans cette institution. Je pense que la valeur s'est amoindrie. Avant, *Mushingantahe* c'était un titre d'honneur. C'est encore employé dans le langage courant pour saluer un vieux sage. C'est donc une institution et aussi une reconnaissance d'une sagesse. Mais cet élément de sagesse a vraiment disparu... Certains des actuels *Bashingantahe* essaient de gagner quelque chose aujourd'hui.

Il y a eu un *monitoring* sur la justice de proximité. Selon ce rapport 80% des personnes qui saisissent un TR avait déjà recouru aux *Bashingantahe*. Certes s'ils saisissent ensuite le TR cela signifie qu'ils sont mécontents de la décision. Mais cela illustre que les *Bashingantahe* sont très sollicités. Il faudrait connaître la satisfaction des gens qui vont les voir, les différences entre régions, etc.

C.C. : A ce propos Dominik a dressé des statistiques : quelles personnes sollicitent les *Bashingantahe* ou les juges ou autre, selon l'âge, le genre etc.

H.M. : Je pense que c'est une institution très rurale, qui a vieilli. Le statut s'acquiert avec l'expérience donc forcément ce sont des gens âgés. Le plus souvent j'ai rencontré des messieurs âgés. Ainsi j'imagine que pour les jeunes générations ce n'est pas une institution très sollicitée.

S.C. : C'est très masculinisé aussi.

C.C. : Armand N. nous expliquait par Skype que la sociologie des *Bashingantahe* est plutôt masculine, âgée, malgré la tentation, la volonté de féminiser la fonction.

H.M. : Ce n'est pas le cas, ce n'est pas le cas du tout. [...]

H.M. : [...] Pendant le conflit on a considéré que les *Bashingantahe* ne s'étaient pas suffisamment positionnés pour assurer une certaine indépendance et tempérer les conflits. Cela a décrédibilisé une partie de l'institution au niveau local.

C.C. : d'ailleurs sur les différents niveaux, il semble que la population se tourne spontanément vers les *Bashingantahe* mais qu'il y a une sorte de dissociation avec le plan national parce qu'il y a un lien avec l'ancien régime que l'on veut évacuer. Dit autrement l'institution au niveau national est peut-être en train de s'effriter tandis que sur le terrain les *Bashingantahe* sont toujours des acteurs sollicités.

S.C. : Oui, disons que les *Bashingantahe* sont des acteurs très accessibles même si non légalement reconnus désormais. En commune, vu le coût des dépens, la démarche, l'éloignement du TR, il est peu évident qu'une affaire soit jugée dans la journée même, c'est tout une démarche. A l'inverse les *Bashingantahe* sont partout ça c'est clair. Là encore c'est factuel. [...]

S.C. : Depuis 2011, d'autres acteurs officiels ont reçu ce rôle de médiateur et d'accueil : administrateurs communaux, chefs de colline, chefs de zone. Ainsi les gens ont plusieurs pistes devant eux, ne serait-ce pour un conseil ou avis et ensuite une médiation. Le problème est que les lois décrivent bien le rôle de tous ces acteurs mais dans les faits la population ne connaît pas les compétences propres de chacun. La population ne maîtrise pas tout cela, c'est un gros problème.

H.M. : Oui tout à fait, par exemple devant les bureaux administratifs les gens attendent souvent longtemps pour obtenir un conseil. Et même, auparavant les radios privées étaient des organes de médiation, notamment RBA.

S.C. : Il y a à mon sens une question de fond ici : tout ce qui n'est pas reconnu peut tout de même donner des solutions durables alors que ce qui est reconnu formellement – décisions des tribunaux – n'amène pas toujours à des solutions mises en œuvre ensuite. Il faut voir ensuite l'efficacité des deux systèmes et toutes leurs variations.

H.M. : De même pour les valeurs qui sont portées par les deux systèmes : ce qui fait foi n'est pas tant la règle de droit appliquées que la personne qui parle, qui prend la décision. Les gens cherchent des figures de justice, des personnes dignes de confiance et de crédibilité. Il y a du vagabondage juridique jusqu'à temps de trouver cette personne qui soit digne de confiance, sachant que le niveau de confiance dans la société burundaise a quand même beaucoup diminué depuis la période de guerre.

S.C. : Dominik a fait une étude sur les pratiques de conciliation auprès des tribunaux. Ce sont des pratiques auprès des juges – conciliation, médiation – mais hors tout processus formel.

G.P. : oui, et d'ailleurs il indique qu'il y a un point de rencontre entre les acteurs au moment de l'exécution des TR. Les juges invitent les *Bashingantahe*, les administrateurs locaux. Et à ce moment-là la décision peut même être redébatue. Cela nous paraît un peu incroyable ici...

S.C. : Oui ! Même si les décisions sont claires les gens n'en veulent pas forcément.

H.M. : Cela montre aussi ce système de négociation : ce n'est pas la loi qui fait foi, ou un principe de droit, c'est la manière dont un accord, un compromis entre les acteurs.

C.C. : Mais n'y a-t-il pas le risque d'une renégociation infinie ?

H.M. : la question de savoir où s'arrêter oui. Je dirais que c'est une fois où suffisamment de personnes ont été mises autour de la table et l'accord accepté par tous. Mais c'est vrai qu'il y a cette tendance à négocier continuellement.

S.C. : La confiance est très importante : il faut de la confiance dans les personnes qui écoutent, parlent et décident. Et il faut de la *légitimité* ; pas que par les individus mais par le groupe entier, et qu'elle soit confirmée, notamment lors de l'exécution d'une décision.

H.M. : les gens attachent de l'importance à la façon dont la justice est rendue. Pas comme un couperet mais plutôt comme une négociation et un échange.

G.P. : Un processus équitable en somme, une négociation menée par une figure connue et reconnue ?

S.C. : Oui voilà.