



Land and Development
Expertise Center "LADEC"

POLICY BRIEF

LE CONSEIL DES NOTABLES DE LA COLLINE, UNE INSTITUTION JUDICIAIRE QUI MERITE D'ETRE SOUTENUE EN RAISON DE SON IMPORTANCE ET DES DEFIS AUXQUELS IL FAIT FACE



Décembre 2024

Introduction

En janvier 2021, l'Etat du Burundi a mis en place une institution réputée pour son important rôle dans la gestion des conflits communautaires et, partant, la transformation positive de la société. La Loi N°1/03 du 23 janvier 2021 portant complément des dispositions du Code de procédure civile relative à la ré-institution du Conseil des Notables de la Colline « *Abahuza bo ku mutumba canke muri karitiye* » prévoit la mise en place, sur chaque colline ou quartier du Burundi, d'un Conseil des Notables de la Colline (CNC) ayant la mission de concilier les parties en conflits (nous nous référons à cette loi comme la « Loi sur les CNC »). Cette institution qui est généralement bien appréciée par la population joue un rôle important en tant que structure communautaire de justice. Il importe donc de lui apporter du soutien pour l'aider à surmonter ses défis et ainsi convenablement remplir sa mission de conciliation.

1. Le Conseil des notables, une institution-clé de justice de proximité et de paix sociale

Le CNC est mieux indiqué pour entendre et résoudre les conflits qui se manifestent dans la communauté où il est institué. En raison de leur proximité, les notables collinaires ont une meilleure connaissance des litiges de la colline, de leur genèse, des intérêts et enjeux en présence. Les notables côtoient les protagonistes et sont ainsi au courant des relations positives ou négatives qu'ils entretiennent entre eux. De même, c'est dans leur entourage que se trouvent les proches des parties et d'autres personnes qui peuvent avoir de l'influence sur le cours des événements liés à la situation conflictuelle.

Les adages burundais ci-après illustrent mieux ce qui précède :

- « *Urubanza rw'itongo rucirirwa kw'itongo, kuko ababa kuri iryo tongo nibo baba bazi ivyaryo* » : un conflit foncier est mieux traité sur le lieu de situation de l'immeuble car les voisins connaissent les circonstances de l'affaire et sont mieux placés pour éclairer la justice.
- « *Amatati y'ababanyi amenywa nabo babana* » : les conflits de voisinage sont mieux compris et diagnostiqués par les voisins.

Le législateur, conscient de la contribution des conseils des notables collinaires (CNC) dans la résolution des conflits, leur a donné une compétence étendue. En effet, le CNC reçoit les parties

pour des plaintes relatives aux affaires civiles de la compétence du tribunal de résidence¹. Le nouveau Code de l'organisation et de la compétence judiciaires renforce le rôle du CNC en obligeant le tribunal de résidence à vérifier, avant de recevoir une plainte relative à une affaire civile relevant de sa compétence, que le cas a préalablement été entendu au niveau du CNC².

Le CNC a aussi une certaine compétence en matière pénale. L'article 5, paragraphe § 2, de la Loi sur les CNC précise que le CNC se prononce sur l'octroi de dommages-intérêts à l'égard de la partie civile, à condition que cette action civile soit de la compétence du Tribunal de Résidence. Cette compétence du CNC a été réaffirmée par l'article 18 de la Loi organique n°1/26 du 26 décembre 2023 portant modification de la Loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires. Selon cet article, : « *Le Conseil des notables peut également aplanir un conflit résultant d'une infraction en se prononçant sur l'octroi des dommages et intérêts qui en résultent pour autant que l'action civile y afférente soit de la compétence du tribunal de résidence* ». Les deux lois interdisent toutefois le CNC de se prononcer sur les peines et réserve cette tâche aux juridictions compétentes.

Il est clair que la loi a reconnu aux CNC un rôle primordial et leur a donné des prérogatives conséquentes pour leur importante mission de conciliation et d'instauration de la paix sociale au Burundi. Lorsque les notables de la colline parviennent à concilier les parties, ils dressent un PV de conciliation à déposer pour homologation au président du tribunal de résidence du ressort du CNC. Entérinée par le tribunal de résidence, la décision du CNC aura les effets d'un jugement définitif c'est-à-dire coulé en force de chose jugée. En cas de non conciliation, les CNC dressent un PV qu'ils remettent à la partie diligente. Ce PV est déposé avec la plainte en recours auprès du tribunal de résidence. Le législateur a voulu que la juridiction de recours tienne compte de la procédure de traitement du litige en question au niveau collinaire. Le dernier alinéa de l'article 15 de la Loi sur les CNC instruit par exemple au juge de recours d'entendre principalement les témoins ayant déposé devant les notables.

¹ Article 5 §1 de la Loi N°1/03 du 23 janvier 2021 portant complément des dispositions du Code de procédure relative restitution du Conseil des notables.

² Article 20 de la Loi organique n°1/26 du 26 décembre 2023 portant modification de la Loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

2. Le Conseil des notables, une institution bien appréciée par l'administration, les juridictions, la société civile et la population

Les CNC contribuent significativement dans le règlement des conflits dans les collines et les quartiers du Burundi. Ils parviennent à concilier certaines affaires avec succès et les parties non satisfaites, nous l'avons déjà noté, disposent du droit d'introduire des recours auprès des tribunaux. D'après l'étude de base du projet « Justice pour Toutes et Tous dans la Gestion des Conflits Fonciers » (JTT-GCF), menée par LADEC en février 2024 dans les provinces de Makamba et Rutana, sur 1842 cas traités par les CNC et juridictions durant la période de 2022-2023, 987 cas ont été entendus par les juridictions³, soit 65,7% des affaires, tandis que les CNC ont connu 632 cas, soit 34,3% du total⁴. Les affaires connues par les juridictions, particulièrement le tribunal de résidence, ne sont pas en lien avec les procédures auprès des CNC. La plupart des cas avaient d'ailleurs été introduits devant le tribunal avant la mise en place des conseils des notables et ne pouvaient donc pas faire objet de recours contre leurs décisions. Sur l'ensemble des cas traités par les CNC explorés dans l'étude de base de Makamba et Rutana, seulement 8,7% avaient fait l'objet de recours⁵.

La faible proportion de recours contre les décisions des CNC semble témoigner de la satisfaction des parties. De façon globale, la contribution de cette institution à la résolution des conflits est appréciée par l'administration, les juridictions, la société civile et la population. Les autorités administratives et judiciaires apprécient aussi l'apport des CNC à la conciliation des parties, à la paix sociale et à la diminution des litiges soumis aux tribunaux. Jimbere Magazine affirme que : « *Les autorités administratives ou judiciaires apprécient le travail des notables collinaires* »⁶.

Selon l'Ombudsman de la République du Burundi, le CNC est : « *une juridiction de proximité qui facilite le règlement ou réparation des litiges dans un moindre délai* »⁷. Comme l'atteste le Président du Tribunal de grande instance de Bururi, l'institution des notables collinaires apporte une aide remarquable aux juridictions de résidence et de grande instance de Bururi : « *Leur*

Dans la proportion suivante : Tribunaux de Résidence ont connu 53,6%, les deux Tribunaux de Grande Instance Makamba, Rutana ont tranché 8% et la Cour d'Appel de Makamba 4% du total.

⁴ MUNEZERO C., LADD SERWAT, *Rapport de l'étude de base réalisée dans les provinces Makamba et Rutana*, Bujumbura, LADEC, Avril 2024, p.12.

⁵ MUNEZERO C., LADD SERWAT, *op. cit.*, p. 26.

⁶ <https://www.jimberemag.org/conseil-notables-collinaires-bon-moins-bon-burundi/>

⁷ <https://www.jimberemag.org/conseil-notables-collinaires-bon-moins-bon-burundi/>

apport est bien de taille. Maintenant au niveau des tribunaux de résidence, les affaires sont moins nombreuses, en particulier les affaires foncières. Ils traitent les conflits avec beaucoup de sagesse et ils parviennent à concilier les parties en conflit. C'est au point qu'il y a parfois des justiciables qui, ayant des dossiers au niveau des juridictions, demandent qu'ils soient ramenés au niveau collinaire »⁸.

Dans la zone où LADEC a effectué l'étude de base ci-haut mentionnée, les CNC concilient les parties, permettant des solutions conformes à la loi, mais aussi adaptées aux besoins des parties et à leurs réalités. Nous citerons entre autres des décisions rendues dans un délai raisonnable (célérité) et une justice moins coûteuse car proche des parties et des témoins. La population exprime sa satisfaction vis-à-vis de la procédure auprès des CNC par l'effectivité de leurs décisions. Les résultats de la dite étude révèlent que 59,65% des décisions prises par les CNC sont exécutées⁹. C'est donc une institution qui a su se rendre indispensable et qui mérite appuis et renforcement de la part de tous les acteurs de la Justice de proximité. Cependant, il convient de noter que les CNC font face à des défis. Nous les relevons dans le titre suivant.

3. Le Conseil des notables, une institution qui connaît des difficultés et des défis

Les défis souvent évoqués au sujet des CNC sont notamment liés au déficit de connaissances, de capacités organisationnelles, techniques et pratiques. Ils peuvent donner lieu à l'inobservation de certaines des règles de leur fonctionnement et de procédure.

Malgré les efforts du gouvernement pour assurer leur formation initiale, certains membres des CNC ont encore besoin d'un renforcement des capacités, particulièrement sur des thématiques spécifiques comme le foncier, étant donné que de nombreux cas portés devant cette institution sont d'ordre foncier. Les CNC ne sont notamment pas bien outillés en matière de conflits relatifs aux successions dont la gestion engendre un niveau élevé d'insatisfaction. L'étude de base du LADEC révèle qu'à Makamba et Nyanza Lac, les décisions des CNC en ce domaine font l'objet de nombreux recours par rapport aux autres litiges fonciers. Le rapport indique : « *le nombre des affaires liées à la succession reste important au niveau des tribunaux, ce qui peut suggérer que ces affaires sont plus susceptibles de dégénérer sans être résolues* ».

⁸<https://www.undp.org/fr/burundi/actualites/pnud-renforcer-les-notables-collinaires-pour-reduire-les-conflits-fonciers>

⁹ MUNEZERO C., LADD SERWAT, *op. cit.*, p. 26.

Des insuffisances se remarquent également dans la motivation des décisions. Selon les notables collinaires interrogés dans le cadre de l'étude de base du LADEC à Makamba et Rutana, un PV de conciliation n'a pas besoin d'indiquer les sources de référence si les parties acceptent le compromis. En revanche, en cas de désaccord entre les parties, ils prennent soin de renseigner la base de leur décision. Néanmoins, dans les faits, les notables de la colline ne motivent tout simplement pas leurs décisions. Dans le meilleur des cas, ils se basent de manière générale sur la loi et la coutume sans davantage de précisions. Or la Loi sur les CNC considère la décision de cette instance comme un « avis motivé » (art. 11) ; c'est dire que la motivation n'est pas une option mais bel et bien une obligation légale pour les notables collinaires. Pour faire le parallèle avec le jugement d'une juridiction ; la décision du CNC doit être motivée en fait et en droit.

De plus, certains CNC ne complètent pas bien et systématiquement les registres et par voie de conséquence, il n'est pas facile de retrouver les décisions des CNC en raison des lacunes de documentation et d'archivage en usage. Ceci est illustré dans l'étude du LADEC en ces termes : « *Le PV et le contenu correspondant du registre portent la **date de la décision**. Par contre, aucune mention n'est faite de la **date de réception** de la plainte alors qu'il n'existe pas un dossier où sont gardés les différents éléments. Dans ces circonstances, il n'est pas possible de retracer la succession des audiences relatives à un cas* »

Par ailleurs, il n'est pas facile de retracer les étapes de la procédure qui ont amené les notables à réussir ou à échouer la conciliation car les registres contiennent les décisions rendues, sans faire référence aux étapes intermédiaires ayant conduit à la décision proprement dite. De même, les notables de la colline ne numérotent pas les cas traités et les exigences de l'article 11 de la loi les régissant ne sont que partiellement suivies s'agissant du PV reporté dans le registre. Il est important de noter l'efficacité des CNC dont les secrétaires ont un niveau de formation élevé ou sont des anciens fonctionnaires de l'Etat. Ce qui atteste de la nécessité pour les notables d'avoir les connaissances de base pour répondre aux exigences liées à la gestion de la procédure et la rédaction de la décision rendue.

A propos du classement et de l'archivage des dossiers des CNC, il existe, au-delà des défis de connaissances techniques, des contraintes d'ordre matériel. Là où ils existent, les CNC utilisent pour leur mission les bureaux de l'administration collinaire. Ce sont des locaux déjà beaucoup moins spacieux même pour l'usage de l'administration, à telle enseigne qu'avec l'ajout des

CNC on est obligé de se relayer. La situation se complique davantage pour les CNC parce que, faute de moyens, ils ne disposent pas d'armoires pour conserver les dossiers. Les secrétaires les gardent avec eux, avec des risques d'en perdre des éléments.

Il convient aussi de noter le non-respect de la procédure de récusation par certains CNC comme le note l'étude du LADEC : « *Les notables ne s'excluent pas de la procédure en cas de possible conflit d'intérêt ; ils choisissent plutôt de limiter leur intervention en n'interrogeant pas les parties, mais en maintenant leur participation dans l'audience et le délibéré. Cette façon de faire n'est pas conforme aux usages en la matière (art. 9 de la loi sur les notables de la colline) et donne raison aux dires des usagers qui trouvent que les notables peuvent avoir un penchant envers ceux avec qui ils ont des liens de parenté ou d'autres affinités* ». De même, il est nécessaire d'harmoniser les pratiques des CNC au niveau national car certains siègent à 15 membres, d'autres à 5 membres.

Il importe enfin de constater que, bien que la Loi interdise aux CNC de se prononcer sur les infractions et peines applicables, il est curieusement courant que les notables de la colline se prononcent sur des amendes. Cette situation est confirmée non seulement à Makamba et Rutana, mais aussi dans les autres provinces du Burundi. Il est même fréquent que des crimes, notamment des coups et blessures graves, soient étouffés moyennant le paiement des soins à la victime (*Kumuvuza*), la restauration de la victime dans son honneur (*gusubizako impuzu*) et le paiement de dommages-intérêts conséquents. Ceci va à l'encontre du principe selon lequel « le pénal tient le civil en l'état » et cause des risques d'impunité et de récidive. Ici, l'obligation des CNC serait de transférer l'action pénale au Tribunal compétent (Tribunal de Résidence ou Tribunal de Grande Instance selon la gravité de l'infraction) qui pourra se prononcer sur la peine applicable.

4. Propositions pour renforcer la performance et l'efficacité des conseils des notables

Tout d'abord, les CNC ont des besoins de renforcement des capacités dans les domaines où il y a plus de conflits dans les collines et quartiers du Burundi (droit de la famille, droit de la procédure, droit foncier, bonnes pratiques...). Nombreux conflits sont particulièrement liés aux successions, régimes matrimoniaux et libéralités, qui, par expérience, constituent un domaine compliqué et sensible au Burundi, mais qui n'est pas encore légiféré. En plus de leur sagesse reconnue, les notables collinaires ou de quartier ont en effet besoin des connaissances sur les règles applicables en cette matière pour mieux concilier les parties.

Cela se comprend aisément pour ce domaine à la fois sensible et compliqué où même les juges rencontrent des difficultés à propos des règles à appliquer. Entrent en effet en concurrence trois sources de droit :

- Le droit coutumier ancien qui excluait toutes les femmes de la succession.
- La coutume telle que corrigée par la jurisprudence qui permet à certaines catégories de femmes (divorcées, non-mariées, ayant eu des enfants sous le toit familial, les femmes héritant des immeubles situés en milieu urbain, les femmes voulant succéder sur l'*itongo ry'umuheto*) d'hériter.
- Des solutions basées sur les principes d'égalité et de non-discrimination, tels que garantis par la Constitution et les textes internationaux ratifiés par le Burundi et tels qu'appliqués de plus en plus par les tribunaux sur demande des filles/femmes qui veulent hériter comme les garçons/hommes.

Dans ce contexte, des sessions de formation, d'abord à l'intention des juges des Tribunaux de Résidence et des Tribunaux de Grande Instance, sont nécessaires. Les juges formés seraient mieux placés pour partager les expériences, les bonnes pratiques jurisprudentielles aux membres des CNC pour harmoniser les solutions qu'ils offrent aux justiciables et éviter des recours inutiles. Les formations vont contribuer à lever le défi de capacités techniques auxquels font parfois face les notables de la colline pour trancher des conflits complexes. Il faut noter que l'Etat du Burundi en a déjà jeté les bases en organisant des sessions de renforcement des capacités sur le droit de la procédure mais aussi les connaissances juridiques de base à l'intention des CNC.

En plus de ces formations, des sessions d'échange d'expériences entre juges et membres des CNC sont nécessaires pour harmoniser les solutions offertes à tous les justiciables. Afin d'éviter des recours inutiles qui surchargent les tribunaux dans le domaine des successions, il faut que

les notables offrent des solutions similaires ou proches de celles de la jurisprudence foncière existante. Aussi, faut-il vulgariser ces arrêts modèles auprès des membres des CNC pour une bonne application de la base jusqu'au sommet du système judiciaire burundais. Ainsi, on aurait un pays où le droit s'applique de façon harmonieuse, un pays uni par le droit.

Pour y arriver, l'Etat qui a pris les devants dans la mise en place et l'opérationnalisation des CNC, la formation et le défraiement des membres des CNC a besoin d'un appui de ses partenaires au développement, des ONG et de la société civile pour construire une société burundaise apaisée avec une justice de proximité efficace afin d'aboutir à un développement durable.

Commandité par : Land and Development Expertise Center, LADEC.

Auteur : Dr Emery Nukuri, professeur à l'Université du Burundi.

Avec la contribution de : Camille Munezero, Séverin Nibitanga, Prosper Ndiokubwayo et Didacienne Gihugu, experts fonciers.

Photo de couverture : Rencontre avec les notables collinaires, Nyanza-Lac, © LADEC, février 2024.

Siège

NGOZI, GABIRO, 04 RN 15
Tél fixe : (+257) 22 30 32 46

Bureau de liaison

BUJUMBURA, KABONDO, Avenue du Lac Tanganyika, N° 39
Tél fixe : (+257) 22 28 11 97

Contacts

Site web: www.ladec.bi

E-mail : landexperts@ladec.bi

severin.nibitanga@ladec.bi (Directeur Gérant)

Tél : +257 22 30 32 48 (Ngozi) / +257 22 28 11 95 (Bujumbura)