L'exécution des jugements civils au Burundi: Incohérence normative, pratique à la limite de la légalité, ver dans le fruit.

Par *Dr. Aimé-Parfait Niyonkuru*[*]

« Winning in Court is Only Half the Battle »
Sandra Elena, Alvaro Herero, Keith Henderson.

Abstract

It is a well-known and non-controversial fact in the global Burundian opinion, that effective enforcement of judicial decisions suffers from multiple obstacles, legal as well as non-legal. In such a situation, effective access to courts of Justice, and broadly, to Justice at all, a fundamental right enshrined, among other legal instruments, in the Burundian Constitution, is seriously compromised. The European Commission for the Efficiency of Justice rightly held, in 2014 that "*There is no real access to justice if court decisions are not enforced in order to produce the expected results"*, as well as it considers that "*The right to proper administration of justice implies that the enforcement of court decisions should itself be effective and efficient"*. In the same vein, the African Commission on Human and Peoples' Rights in *Bissangou v Republic of Congo* case**,** has stated that *"the right to be heard guaranteed by article 7 of the African Charter includes the right to the execution of a judgment. It would therefore be inconceivable for this article to grant the right for an individual to bring an appeal before all the national courts in relation to any act violating the fundamental rights without guaranteeing the execution of judicial rulings. To interpret article 14 [of the ICCPR] any other way would lead to situations which are incompatible with the rule of law. As a result, the execution of a final judgment passed by a tribunal or legal court should be considered as an integral part of 'the right to be heard' which is protected by Article 7".*

Relaying on a legal approach with a particular focus on the diverse judicial civil decisions enforcement agents involved, this article attempts to examine, under the prism of completeness and coherence, the Burundian legal system relevant provisions, as scattered throughout various normative sources. One knows, indeed, that a complete and coherent legal system is a key tool for an effective and efficient court decisions enforcement, itself condition for a proper administration of justice.

* Dr. Aimé-Parfait Niyonkuru (Dr.Iur) est professeur à temps plein attaché à la faculté de droit de l'Université du Burundi. Il exerce en même temps comme avocat, inscrit au Barreau près la Cour d'appel de Bujumbura. Adresse mail : niyoparfait2004@yahoo.fr.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

INTRODUCTION

Contexte

Le document de Politique Sectorielle quinquennale (2016-2020) du ministère burundais de la Justice a pour thème: *Une Justice indépendante, équitable, modernisée et accessible à tous.* Or, selon une conception largement répandue dans la doctrine, l'exécution des jugements est une garantie du procès équitable[1] et une composante du droit d'accès à la justice[2]. L'exécution des jugements est l'étape ultime de l'accès à la justice. Après avoir fait observer, à juste titre, que de nos jours, l'exécution des décisions de justice est devenue une préoccupation judiciaire[3], R. Perrot rappelle, bien à propos, que *« pour celui qui a gagné son procès, le jugement n'est qu'une étape, importante certes, mais qui, en soi, n'est toujours qu'une satisfaction académique*[4] *».*

Au Burundi, une importante documentation fait état de la question ou de la problématique d'exécution des décisions judiciaires. Dans une des recherches sur la justice au Burundi, effectuée sous sa responsabilité et dans *« dans une perspective juridique et anthropologique»,* Dominik Kohlhagen se penche sur les « *problèmes d'exécution des jugements* » dans une des régions du Burundi à forte prévalence en matière de contentieux civils, le Mugamba[5]. Cependant, le problème de l'exécution des jugements, et des jugements civils en particulier[6], est loin d'être l'apanage de cette région. Car de manière générale, Kohlhagen

1 Voy. entre autres, De Rusquec, Réflexions sur l'exécution des décisions de justice en matière civile, *Gaz. Pal.* 1982. Doctr.355; Van Compernolle, « Les effectivité d'une nouvelle garantie du procès équitable: le droit à l'exécution du jugement », in *Mélanges Tarzia,* Giuffrè ed., Milan, 2005, T.1, p. 653; Guinchard, S., « Procès équitable », *Rép. pr. civ. Dalloz*, mars 2011, § 448. Selon la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *« En l'absence des garanties d'une exécution rapide et efficace, les droits à l'accès au tribunal et au procès équitable perdraient toute raison d'être» (*CEPEJ, *L'exécution des décisions de justice en Europe,* Préparé par l'équipe de recherche sur l'exécution des décisions de justice (Nancy-Université (France) / Institut suisse de droit comparé) et examiné par le CEPEJ-GT-EVAL lors de sa 8ème réunion*,* p.62) http://www.uihj.com/ressources/21628/65/recommandation_17_du_conseil_de_l_europe_sur_l_execution.pdf.

2 Niyonkuru, A.-P., *Le droit d'accès au juge civil au Burundi: Approche juridico-institutionnelle*, Thèse de doctorat, KU Leuven, février 2016, pp.

3 Perrot, R., « Les enjeux de l'exécution des décisions judiciaires en matière civile. Rapport d'introduction », in Conseil de l'Europe, *L'exécution des décisions de justice en matière civile*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, p. 9.

4 *Ibid*.

5 Kohlhagen, D., *Le tribunal face au terrain. Les problèmes d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*.Recherche effectuée sous la responsabilité de Dominik Kohlhagen. Prologue d'Etienne Le Roy Bujumbura, décembre 2007.

6 Comme le relève PAGE dans une *Etude diagnostique du Système Juridique et Judiciaire du Burundi* « l'inexécution affecte davantage les affaires civiles » (Rapport final, avril 2009, p. 103).

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

note que les tribunaux burundais « *peinent à exécuter leurs jugements rendus*[7] ». Encore que l'exécution des jugements n'est qu'exceptionnellement de la compétence des tribunaux –nous reviendrons plus loin (1.2.1.)–. Dans une *Etude diagnostique du Système Juridique et Judiciaire du Burundi* réalisée en 2009, le Programme d'Appui à la Gestion Economique (PAGE) constate qu'*« obtenir une décision est une chose mais recouvrer ce qui est dû par l'exécution relève du pari*[8] *».*

Le problème d'exécution des jugements préoccupe également le politique qui en fait une de ses priorités. D'après le document de Politique Sectorielle quinquennale (2011-2015) du ministère burundais de la Justice, « *le système judiciaire du Burundi est confronté à de graves problèmes d'inexécution et de mauvaise exécution des jugements*[9] ». A travers ce document, le Gouvernement du Burundi s'était fixé, entre autres objectifs en matière de la réforme du système judiciaire, « *l'augmentation annuelle du taux d'exécution des affaires jugées* [10]». Effectivement, ce taux est passé de 16 % en 2011 à 83.2 % en 2014[11]. Mais cette tendance a été de courte durée car le taux est retombé à moins de 20% en 2015[12].

A la suite du document de Politique Sectorielle (2011-2015), l'actuel document de Politique Sectorielle (2016-2020), validé le 12 janvier 2016, après avoir relevé que *« le système judiciaire burundais est souvent confronté à des problèmes d'inexécution ou de mauvaise exécution des jugements*[13] *»*, que la plupart des jugements ne sont pas exécutés à temps et qu'il n'est pas non plus garanti que ceux qui sont exécutés le sont correctement[14], prévoit, au titre des stratégies et actions prioritaires, la réforme des voies d'exécution[15].à travers, notamment, la modification du cadre juridique d'exécution des décisions judiciaires[16].

Toujours en rapport avec le programme politique en matière d'exécution des jugements, au titre du premier axe –en ordre- du Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté, deuxième génération (CSLP II), axe dédié au *« Renforcement de l'Etat de droit,*

7 Kohlhagen, D. « La justice dans le Burundi rural: Quêtes de légitimité et quêtes du droit », in Reyntjens, F., Marysse, St. Et Vandeginste, St. (dir.), *Annuaire des Grands Lacs 2007-2008*, pp. 93-108, spéc. p.93.

8 PAGE, *Etude diagnostique du Système Juridique et Judiciaire du Burundi*, Rapport final, avril 2009, p. 103.

9 Burundi – *Politique Sectorielle 2011 – 2015 du Ministère de la Justice*, p.30.

10 Burundi – *Politique Sectorielle 2011 – 2015 du Ministère de la Justice*, p.6.

11 Ministère de la Justice, *Annuaire Statistique de la Justice au Burundi*, édition 2015. D'après ce document, le taux d'exécution des jugement correspond au *« rapport entre le nombre de jugement exécutés pour une période considéré sur le nombre de décisions rendues sur la même période* » (p. 20).

12 Projection issue des données statistiques au ministère de la Justice.

13 Ministère de la Justice, *Politique Sectorielle du Ministère de la Justice 2016-2020*, janvier 2016, p. 30.

14 *Id*., p. 35.

15 *Ibid*.

16 *Ibid*.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité du genre », le gouvernement du Burundi relève, entre autres problèmes en rapport avec le renforcement de la justice et de l'Etat de droit, « *les retards dans l'exécution des jugements*[17] ».

Au Burundi, la question ou plutôt le problème de l'exécution des jugements, en particulier celle des jugements civils est tentaculaire. Chacune de ses multiples facettes pourrait faire l'objet d'un article scientifique. Pour des raisons d'ordre purement méthodologique, la présente réflexion se limite aux aspects normatifs à la lumière de la pratique.

Position du problème

Le Code burundais de procédure civile –auquel nous allons assez souvent faire référence sous l'abréviation CPC– précise que *« les décisions de justice sont exécutoires sur tout le territoire de la République du Burundi*[18] *».* Elles font partie de la catégorie des titres exécutoires[19]. Or, d'après l'article 247 du CPC « *tout créancier peut, en vertu d'un titre exécutoire, poursuivre le recouvrement des sommes qui lui sont dues pour principal, accessoires et intérêts, par saisie des biens meubles ou immeubles de son débiteur* ». Et précisément, une partie qui a gagné un procès et qui dispose d'un jugement coulé en force de chose jugée ou même d'un jugement exécutoire par provision nonobstant recours est un créancier au sens de l'article 247 précité.

L'exécution des jugements civils ne soulève pas ou soulève peu de difficultés lorsqu'elle est volontaire et spontanée. Les parties en déterminent librement les modalités mais sont tenues solidairement du paiement des droits dus au trésor public[20]. Seulement, rares sont les jugements civils qui sont exécutés volontairement et spontanément sans l'intervention des agents d'exécution[21] des jugements. Et l'un des problèmes généraux qui se pose au bénéficiaire du jugement consiste dans la mise en œuvre d'une procédure très complexe des voies d'exécution, où l'inobservation d'une formalité, d'apparence banale pour le commun des gens, peut entraîner la nullité de la procédure; obligeant le même bénéficiaire à recommencer à zéro, sans d'ailleurs aucune certitude, en l'absence d'une assistance juridique avi-

17 République du Burundi, *Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté*, CSLP II, Janvier 201,.p. xiv.

18 Loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile, *B.O.B*., N° 5 *bis* 2005.

19 Art. 426 de la loi N° 1/07 du 26 avril 2010 portant Code de Commerce (*B.O.B.,* N° 4/2010, p. 967; *Codes et lois du Burundi*, Complément 2013, mis à jour au 31 décembre 2011, T.I, p. 322).

20 Art. 230 de la loi n° 1/010 du 13 mai 2004, *précitée*.

21 L'expression « agent d'exécution » est employée, à plusieurs reprises par le Code burundais de procédure civile. En l'absence de définition en droit burundais, nous empruntons pour l'expression « agent d'exécution », la définition de la Recommandation Rec(2003) 17 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe en matière d'exécution des décisions de justice *(adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 2003, lors de la 851e réunion des Délégués des Ministres)*. Cette recommandation définit l'agent d'exécution comme, « *Toute personne, qu'elle soit un agent public ou non, autorisée par l'Etat à mener une procédure d'exécution* ».

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

sée, d'arriver au bout de l'exécution sans faire un autre faux pas l'obligeant à revenir à la case départ, à la Sisyphe.

L'objet de la présente réflexion n'est cependant pas de faire le point sur le problème de la mise en œuvre des voies d'exécution, en tant que telle. Nous entendons circonscrire notre analyse, considérations méthodologiques obligent, à la problématique de l'exécution des jugements civils sous le prisme de cohérence normative, d'une part, de la conformité à la loi de la pratique, d'autre part.

Sous cette dernière approche, l'analyse du cadre normatif de l'exécution des jugements civils révèle des incohérences légistiques quant aux agents d'exécution des jugements et quant à la définition du rôle de chaque agent. Nous proposons de faire le point sur ces aspects sous le titre: **Une juxtaposition d'agents d'exécution sans définition claire du rôle de chacun (A).** Au-delà du problème d'exécution des jugements civils, envisagé sous l'angle des agents d'exécution et de la définition des tâches de chaque agents, certaines **dispositions légales limitent l'effectivité de l'exécution des jugements civils** au dépens de la partie qui a gagné le procès **(B).**

A. Une juxtaposition d'agents d'exécution sans définition claire du rôle de chacun

De même qu'en vertu d'un principe fondateur du procès civil[22], un principe de paix civile[23] exprimé par la maxime « *Nul ne peut se rendre justice à soi-même*[24] », il est interdit, dans un Etat de droit, de se faire justice à soi-même, de même est -il interdit à la partie bénéficiaire d'un jugement, fut-il coulé en force de chose jugée, de procéder elle-même à une quelconque mesure d'exécution forcée ou de saisie conservatoire à l'encontre de la partie qui a perdu le procès. L'exécution forcée des jugements civils, exécution qui implique l'usage de la contrainte ou de la coercition, relève du monopole de l'Etat, à travers ses agents mandatés pour cette exécution.

L'analyse de la législation et de la pratique burundaises révèle une diversité d'agents d'exécution des décisions de justice et une incertitude quant à la répartition des tâches et quant à la légalité des interventions de certains agents. Pour certains agents la question se pose en terme de carence**.** Ici nous faisons allusions aux huissiers de justice **(I).** Pour d'autres, le problème se pose en termes de compétence. Contrairement à la conclusion sur laquelle pourrait déboucher une lecture sommaire de la législation burundaise, l'exécution des jugements civils n'est pas un monopole des huissiers de justice mais constitue une tâche

22 Lagarde, X., « Nul ne peut se faire justice à soi-même. Principe fondateur du procès civil », *in Justices et droit du procès: du légalisme procédural à l'humanisme processuel*, *Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard*, Paris, Dalloz, 2010, pp.795-806.

23 Lagarde, X., « Nul ne peut se faire justice à soi-même. Principe fondateur du procès civil », *Op. cit.* p.797.

24 Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française. Journées annuelles, *Nul ne peut se faire justice à soi-même, le principe et ses limites en droit privé: Journées de Lyon, Grenoble et Aix-en-Provence,* Paris, Dalloz, 1969, 351 p.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

que partagent plusieurs agents d'exécution. Seulement, pour certains, la question de la légalité des textes qui leur attribuent la mission d'exécution des décisions judiciaires se pose.

I. L'huissier de justice: Un agent majeur d'exécution des jugements civils selon la législation, une carence dans la pratique

A la lecture de la formule exécutoire dont doivent impérativement être revêtus les jugements exécutoires, l'on serait porté à croire que l'exécution des jugements civils est une compétence des seuls huissiers. L'article 229 du Code burundais de procédure civile énonce ce qui suit:

> *« Nul jugement, nul acte ne peut être mis à exécution s'il n'est revêtu de la formule exécutoire comportant deux parties:*
>
> *la première au premier feuillet, et la seconde au dernier feuillet et ainsi libellées:*
> *—au premier feuillet:*
>
> *«République du Burundi,*
>
> *«Au nom du peuple Murundi.*
>
> *(a) pour les arrêts, jugements et ordonnances: «la Cour de ... ou le Tribunal de…. ou le Président de…, a rendu l'arrêt, le jugement ou l'ordonnance suivants: …….»*
>
> *(b) pour les mandats et autres actes exécutoires:*
>
> *«…. (désignation de l'autorité compétente) a dressé le mandat de ... ou l'acte suivant:*
> *…… »*
>
> *—au dernier feuillet:*
>
> ***En conséquence, le Président de la République mande et ordonne à tous les huissiers à ce requis de mettre ledit jugement, arrêt, mandat ou acte ou ladite ordonnance à exécution[25];***
>
> *«Aux Procureurs Généraux et aux Procureurs de la République d'y tenir la main, et à tout commandant et officier de la force publique d'y prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis;*
>
> *En foi de quoi, le présent arrêt (jugement, mandat ou acte) ou la présente ordonnance a été signé (e) et scellé (e) par…».*

Ce monopole est aussi suggéré par l'article 236 § 2 du Code de procédure civile de 2004 qui stipule que l'exécution des décisions judiciaires est *« assurée par l'huissier près la juri-*

25 C'est nous qui soulignons.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

diction qui a rendu la décision au premier degré ou par celui de la juridiction de même ordre et de même rang dans le ressort de laquelle l'exécution doit être poursuivie ».

Cependant, une telle conclusion serait hâtive, en droit comme dans la pratique. En droit parce que d'autres dispositions contenues dans divers textes normatifs prévoient le partage de l'exécution des jugements civils entre plusieurs agents d'exécution, en plus des huissiers (voy.ci-dessous). Dans la pratique, car l'exécution des jugements civils est rarement mise en œuvre par l'huissier. Sur plus de 150 cours et tribunaux, ordinaires et spécialisés que compte le Burundi, seules trois juridictions[26] sont pourvues d'un huissier nommé en cette qualité, parmi son personnel. Certes, il n'est pas rare de « rencontrer » des actes ou exploits signés sous le titre d'huissier. Dans la réalité, ledit agent n'est pas un huissier de carrière affecté, conformément à l'article 73 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires (COCJ) de 2005, par le ministre de la Justice ou son délégué près les juridictions de la République, mais bien des greffiers.

Même en dehors de la matière de propriété foncière rurale non enregistrée, l'exécution des jugements civils n'est pas le monopole des huissiers, du moins dans la pratique. D'ailleurs, il s'observe en la matière une importante incohérence normative. Alors que, selon les prévisions du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires[27] et du Code de procédure civile[28], à part les jugements rendus en matière de propriété foncière située en milieu rurale, l'exécution des décisions judiciaires est de la compétence exclusive des huissiers, des textes de valeur normative inférieure à ces deux codes, en l'occurrence les règlements d'ordre intérieur de juridictions[29] ainsi que le règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers des juridictions[30] instituent d'autres agents d'exécution des jugements.

Au titre des *attributions et fonctions du greffe de la Cour,* l'article 14 du règlement d'ordre intérieur de la Cour anti-corruption charge *« le greffier en chef et ses collaborateur (...) d'assister les magistrats de la Cour dans l'exécution de tous les actes de la procédure ».* Aux termes de cette disposition, le greffier en chef et ses collaborateurs –greffiers-

26 Il s'agit de la Cour suprême qui comporte également la Chambre de Cassation, de la Cour anti-corruption et de la Cour d'appel de Bujumbura.

27 Aux termes de l'article 77 de ce Code : *« Qu'ils soient de carrière ou auxiliaires,* ***tous les huissiers ont pour mission notamment*** *de signifier les exploits sous la surveillance du président de la juridiction et du greffier chef,* ***d'exécuter les décisions de justice****, ordonnances et actes revêtus de la formule exécutoire, de procéder aux ventes publiques des biens meubles en matière d'exécution des jugements et arrêts »* (C'est nous qui soulignons).

28 Not. Art. 229 (cité dans le corps du texte); Voy. aussi article 230 qui stipule : *« Lorsque le jugement est exécuté volontairement sans l'intervention de l'huissier, les parties sont tenues solidairement du paiement des droits dus au trésor public ».*

29 C'est le cas notamment de l'Ordonnance Ministérielle n° 550/176 du 27 février 2007 portant règlement d'ordre intérieur de la Cour anti-corruption (*B.O.B.*, N° 2/2007, p. 296; *Codes et lois du Burundi*, Complément 2013, mis à jour au 31 décembre 2011, T.II, p.17).

30 Ordonnance N° 3 du 12 juin 2013 portant règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers du Burundi, *B.O.B.,* N° 9/2013.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

« veillent en particulier à : signifier les citations (...) [et] exécuter les décisions judiciaires conformément aux dispositions du code de procédure pénale ». Il résulte de cette disposition une concurrence entre les greffiers et les huissiers en matière de signification des exploits de justice et d'exécution des décisions judiciaires rendues par la Cour anti-corruption. D'autre part, la lecture du Code de procédure pénale, texte à valeur normative supérieure au règlement d'ordre intérieur de la Cour anti-corruption, ne mentionne nullement l'intervention de l'huissier dans l'exécution des jugements. Contre toute attente, ladite loi fait intervenir les greffiers dans l'exécution *des jugements,* du moins *« en ce concerne le recouvrement des amendes, des frais et du droit proportionnel*[31] *»*. En définitive, nonobstant l'attribution à l'huissier près la Cour anti-corruption du rôle d'exécution, « *conformément aux dispositions du code de procédure pénale »*, des décisions judiciaires coulées en force de chose jugée rendues par la Cour, l'on cherchera en vain dans ledit code la référence aux huissiers en matière d'exécution des jugements.

Le règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers des juridictions va plus loin quant aux agents qu'il juxtapose aux huissiers en leur attribuant la fonction d'exécution des décisions judiciaires. Son article 6 prévoit que les greffiers et leurs collaborateurs[32] veillent en particulier –et entre autres- à l'exécution des décisions judiciaires. L'on notera, au passage et à la lumière de l'article 2 dudit règlement, que parmi les collaborateurs des greffiers figurent non seulement les huissiers, mais également les secrétaires, les commis dactylographes, les archivistes, les caissiers et les chargés d'accueil[33]. Faut-il pour autant en inférer que tous ces agents, collaborateurs des greffiers au sens de l'article 2 du règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers des juridictions veillent à l'exécution des décisions de justice? En tous cas, contrairement à ce que prétend l'article 6 du règlement d'ordre intérieur à travers le membre de phrase « *tel que la loi le prescrit* », cette dernière n'attribue nulle part la mission de veiller à l'exécution des décisions de justice, ni aux greffiers, encore moins aux secrétaires, aux commis dactylographes, aux archivistes, aux caissiers et aux chargés d'accueil.

Il résulte de l'ensemble des développements consacrés à ce point une incohérence normative, une anomalie légistique source de confusion de rôles en matière d'exécution des décisions de justice, notamment en ce qui concerne les attributions respectives des greffiers

31 Aux termes de l'article 278 de la loi N°1/ 10 du 03 avril 2013 portant révision du Code de procédure pénale (B.O.B, N° 4/2013) : *« L'exécution est poursuivie par le Ministère Public en ce qui concerne les condamnations pénales, la contrainte par corps; à la diligence de la partie civile, en ce qui concerne les condamnations prononcées à sa requête; par le greffier, en ce qui concerne le recouvrement des amendes, des frais et du droit proportionnel ».*

32 Les collaborateurs des greffiers sont constitués par l'ensemble des agents de l'ordre judiciaires. Aux termes de l'article 2 du règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers des juridictions: *« Le service du greffe est assuré par les agents de l'ordre judiciaire. Son personnel est constitué d'un greffier en chef, d'un greffier en chef adjoint, autant de greffiers, d'huissiers, de secrétaires, de commis dactylographes, d'archivistes, de caissiers et de chargés d'accueil que de besoin… ».*

33 Voy. note précédente.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

et des huissiers. De notre point de vue, ni le règlement d'ordre intérieur de la Cour anti-corruption, ni celui des greffes et du service des huissiers des juridictions, règlements faisant respectivement l'objet de l'Ordonnance Ministérielle n° 550/176 du 27 février 2007[34] et de l'Ordonnance N° 3 du 12 juin 2013[35], ne sauraient valablement contredire ni le Code de procédure civile, ni le Code de commerce, textes de valeur normative supérieure auxdits règlements, car faisant l'objet –les deux codes–, chacun, d'une loi, œuvre du parlement.

II. Les autres agents d'exécution

Même si, en règle générale, la fonction d'exécution des jugements civils revient légalement aux huissiers de justice, en droit, comme dans la pratique, ces derniers n'en ont pas le monopole. Les huissiers partagent cette fonction avec d'autres agents d'exécution, de droit comme de fait. De droit, ils partagent cette fonction avec les juges des tribunaux de résidence en matière de propriété foncière rurale non enregistrée **(1).** De fait, ils sont concurrencés par les greffiers qui usurpent, en quelque sorte, les fonctions qui reviennent de droit aux huissiers de justice **(2).** En outre, quoique revêtus de la qualité d'huissier, certains agents de l'Etat n'assurent pas l'exécution des jugements. Il s'agit des chefs de zones et des administrateurs communaux **(3).** Enfin, le rôle des notables de la colline (les Bashingantahe) en matière d'exécution des décisions de justice mérite quelques précisions dans la mesure où la loi en parle mais sans être assez précise **(4).**

1. Le juge: une absence de séparation des fonction de jugement et des fonction d'exécution des jugements

Dans le volume global des affaires civiles soumises aux juridictions burundaises, une proportion, de loin importante, est constituée par le contentieux portant sur la propriété foncière rurale non enregistrée. Selon la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds Africain de Développement (FAD), les conflits fonciers constituent, au Burundi, plus de 70 % des affaires portées devant les tribunaux de résidence[36]. Or, précisément, en matière foncière, ce sont les tribunaux de résidence qui est compétent pour connaitre des actions relatives aux propriétés foncières non enregistrées[37]

D'après le Code burundais de procédure civile (CPC) aussi bien que celui de l'organisation et de la compétence judiciaires (COCJ), l'exécution des jugements en matière de propriété foncière rurale non enregistrée est de la compétence des juges des tribunaux de résidence. Cela résulte de la lecture combinée des articles 232 *in fine* et 236 *in fine* du CPC ainsi que de l'article 78 du COCJ. Aux termes du premier:

34 *Précitée.*

35 *Précitée*.

36 Banque Africaine de Développement, Fonds Africain de Développement. *Burundi. Document de Stratégie Pays 2012-2016*, Département régional EST-A, octobre 2011, p.1.

37 COCJ, art. 12 *litera* b.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

> *« En matière de propriété foncière rurale non enregistrée, le greffe de la juridiction qui a rendu la décision sur voie de recours quelconque, renvoie la décision au tribunal de résidence compétent pour pourvoir à son exécution conformément à son dispositif ».*

Quant au second et dans la même veine du premier, il prévoit qu'

> *« En matière de propriété foncière rurale non enregistrée, le greffe de la juridiction qui a rendu la décision sur voie de recours quelconque, renvoie la décision au tribunal de résidence compétent pour pourvoir à son exécution conformément à son dispositif »*

Enfin, et toujours dans le sens des deux articles suscités, l'article 78 du COCJ stipule qu'

> *« en matière de propriété foncière non enregistrée située en milieu rural, l'exécution des jugements est assurée par les juges des tribunaux de résidence assistés d'un greffier, avec le concours des notables ou des bashingantahe ».*

Il est intéressant de noter que pour les jugements autres que ceux relatifs à la *propriété foncière non enregistrée située en milieu rural*, rien n'est dit quant à l'agent d'exécution compétent. D'ailleurs de notre point de vue, ce silence n'est que d'apparence. En effet, les dispositions des articles 78, 232 et 236 cités ci-dessus sont dérogatoires par rapport à l'article 236 alinéa 2 qui pose le principe que l'exécution des décisions de justice « *est assurée par l'huissier* ». Précisément celui *« près la juridiction qui a rendu la décision au premier degré ou par celui de la juridiction de même ordre et de même rang dans le ressort de laquelle l'exécution doit être poursuivie ».* Or, dans la pratique, à l'exception de la Cour suprême, de la Cour d'appel de Bujumbura et de la Cour anti-corruption, juridictions qui comptent, chacune, parmi son personnel, un huissier de justice de carrière affecté, conformément à l'article 73 du C.O.C.J de 2005[38], aucune autre juridiction n'est pourvue d'huissier. Ce qui soulève la question de l'exécution des jugements que ces juridictions rendent au regard de la compétence en matière d'exécution des décisions judiciaires civiles.

2. Le greffier: une pratique qui soulève une question de légalité sous l'angle de la compétence

De par une enquête que nous avons effectuée auprès d'un échantillon de juridictions, de l'administration centrale de la Justice et de par notre propre connaissance de praticien du droit, nous sommes en mesure d'affirmer, sans risque de nous tromper que dans les juridictions dans lesquelles il n'est pas encore été nommé d'huissier de carrière conformément à l'article 73 du COCJ[39], les attributions légales des huissiers, à savoir la signification des ex-

38 Aux termes de cet article : *« Le Ministre de la Justice ou son délégué affecte les greffiers chefs, greffiers, les commis greffiers des juridictions et les huissiers ».*

39 Voy. libellé note précédente.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

ploits de justice et l'exécution des décisions judiciaires et autres titres exécutoires, sont assurées par les greffiers, signant leurs interventions « Dont acte- L'huissier »[40].

Il s'agit ici, ni plus, ni moins, d'une usurpation de fonction, juste tolérée par la pratique. Sinon, l'intervention des greffiers dans la signification des exploits et dans l'exécution des *«décisions de justice, ordonnances et actes revêtus de la formule exécutoire, de procéder aux ventes publiques des biens meubles en matière d'exécution des jugements et arrêts »*, tâches réservées par la loi aux huissiers[41] devrait être sanctionnée de nullité en raison de l'incompétence de l'agent. Certes, l'article 14 du règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers des juridictions prévoit, en son article 14 que *« lorsque la juridiction n'est pas pourvue d'huissiers ou en cas d'empêchement, un greffier désigné par le chef de la juridiction fait office d'huissier ».* Il y a lieu cependant de faire remarquer que ce règlement, qui date de 2013, est venu consacrer une situation de fait vieille de plusieurs décennies. En outre, la légalité de ce règlement, qui est porté par une ordonnance du président de la Cour suprême, est sujette à question au regard des prévisions, notamment, du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, du Code de procédure civile et du Code de commerce qui réservent l'exécution des décisions judiciaires aux huissiers, hormis l'hypothèse des jugements en matière de propriété foncière non enregistrée située en milieu rurale.

3. Le ministère public

Comme telle, l'intervention du ministère public dans l'exécution des jugements civils n'est pas prévue en droit burundais. Cependant, non seulement le droit burundais organise la constitution de partie civile[42] mais en outre, même en l'absence de constitution de partie civile, toute condamnation pénale est prononcée sans préjudice des restitutions et dommages-intérêts qui peuvent être dus aux parties à la demande du ministère public[43].

Intervenant en marge d'un procès pénal dont ils sont censés être des accessoires, ces restitutions et dommages et intérêts appellent, en ce qui concerne l'exécution, l'intervention du ministère public. Il résulte en effet de l'article 278 du Code de procédure pénale que l'exécution des condamnations prononcées à la requête de la partie civile est poursuivie par le ministère public, à la requête de la partie civile. Enfin, l'article 133 du COCJ charge le

40 Ainsi, la signification du jugement RC 987 rendu par le Tribunal de grande instance de Ngozi en date du 28/02/2013 est signée F.N sous le titre « huissier assermenté près le Tribunal de grande instance de Ngozi » tandis que l'assignation à domicile inconnu publiée au *B.O.B*., N°8/2013, p. 1185, à la requête de N.I est signé NK.D. « huissier près le tribunal de grande instance en mairie de Bujumbura ». Or, ni le tribunal de grande instance de Ngozi, ni celui en mairie de Bujumbura ne comptent parmi son personnel d'huissier.

41 CPC (*précité*), art. 77.

42 Voy., entre autres, loi N°1/10 du 03 avril 2013 portant révision du Code de procédure pénale (*B.O.B.,* N° 4/2013, 52e année), spéc. art. 163.

43 Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code pénal (*B.O.B*., N° 4 *bis*/2009), art. 93.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

ministère public la poursuite d'office de l'exécution des décisions de justice et des autres titres exécutoires selon les dispositions qui intéressent l'ordre public.

4. Les Bashingantahe et les agents de l'administration

L'institution des *Bashingantahe* [44] qui a connu dans l'histoire du Burundi les succès dans le règlement des conflits sur les collines, éprouve actuellement des problèmes sérieux de fonctionnement. Elle est dépourvue de toute fonction judiciaire du fait qu'elle n'est plus, comme avant, une des institutions auxiliaires de la justice. Au contraire, depuis les années

44 Pour aller plus loin au sujet du concept d'Ubushingantahe et du rôle des Bashingantahe, Voy. notamment Nzobandora, A., *La conciliation et la médiation comme modalités d'accès à une justice équitable*, Mémoire de D.E.S.S. en droit de l'homme et résolution pacifique des conflits, bibl. de la Chaire Unesco, Bujumbura, mars 2009; Ntampaka, Ch., *Introduction aux systèmes juridiques africains*, Presses Universitaires de Namur,2005, spéc. pp. 70 et ss.;Tracy Dexter JD and Dr Philippe Ntahombaye, *The role of informal justice systems in fostering the rule of law in post-conflict situation: The case of Burundi*, Center for Humanitarian Dialogue, Geneva, 2005, 60 p.; Van Leeuwen M., Haartsen, L., *Land conflicts and local conflict resolution mechanisms in Burundi,* a research for CED-CARITAS Burundi, Bujumbura, 2005, spéc. pp.8 -12; Deslaurier, C., « Le bushingantahe, peut-il réconcilier le Burundi », in *Politique Africaine (Justice et Réconciliation: Ambiguïtés et Impasses,* n° 92, décembre 2003, pp. 76–96; Deslaurier,C., « Le Bushingantahe au Burundi», in F.X. Fauvelle and C.H. Perrot, *Le Retour des Rois.* Paris: Karthala, 2003, pp. 401–415; Kagabo, L., « L'institution des *Bashingantahe* au Burundi », in Rapport du Séminaire *Institutions traditionnelles de résolution pacifique des conflits et la promotion de la paix dans les Grands Lacs et la Corne de l'Afrique*, organisé par l'Université du Burundi et Life & Peace Institute, Bujumbura, 5–8 décembre 2001; RCN Justice & Démocratie, *Etude sur l'harmonisation du rôle des Bashingantahe avec celui des instances judiciaires de base (tribunaux de résidence) dans les provinces frontarières avec la Tanzanie*, Bujumbura, décembre 2002; Makobero, D., « L'institution des Bashingantahe comme moyen de réconciliation », *In Au coeur de l'Afrique,* 1-2, 2001, pp.31- 44; Ntabona, A., « L'Itineraire de la sagesses, les *Bashingantahe* hier, aujourd'hui et demain au Burundi », Bujumbura (ed. CRID), 1999; Ntahombaye Ph., "La réactualisation de l'institution des bashingantahe: Enjeux et problématique générale de l'étude", InNtahombaye, Ph., Ntabona, A., Gahama, J. et Kagabo, L. (éds.), *L'institution des Bashingantahe au Burundi. Étude pluridisciplinaire*, Bujumbura, s. n., 1999, pp. 5-41; Ntahombaye, Ph. and Manirakiza, Z., *Le rôle des techniques et mécanismes traditionnels dans la résolution pacifique des conflits au Burundi*, Bujumbura: UNESCO, Décembre 1997; Massinon, R. « La confrontation du droit écrit et de la coutume dans le cadre du régime politique, administratif et judiciaire du Burundi. Evolution et situation[*actuelle*] », in Musée royal de l'Afrique centrale (éd.), *Parole et cultures bantoues, mélange en hommage à F.M. Rodegem*, Annales Sciences Humaines, Vol. 159, Tervuren, 1997, pp. 89 – 129; Ntabona, A., "The Institution of *Bashingantahe* in Burundi:Tradition and Modernity", in *Multidisciplinary Study on the Revival of the Institution of* Bashingantahe*.* Bujumbura: University of Burundi Press, 1991; Massinon, R. « La confrontation du droit écrit et de la coutume dans le cadre du régime politique, administratif et judiciaire du Burundi. Evolution et situation[*actuelle*] », in Musée royal de l'Afrique centrale (éd.), *Parole et cultures bantoues, mélange en hommage à F.M. Rodegem*, Annales Sciences Humaines, Vol. 159, Tervuren, 1997, pp. 89 – 129; Ntabona, A., « L'institution des Bashingantahe et la moralisation de la vie sociale et politique », In *A.C.A.,*(1992)- 4, pp. 432-481;Ntabona, A., « Le concept d'ubushingantahe et ses implications sur l'éducation de la jeunesse aujourd'hui au Burundi », In *A.C.A.,* (1985)-5, pp. 263-301;Rodegem, F.-M., « Structures judiciaires traditionnelles du Burundi », In *R.J.R.B.,* (1966)-1, pp. 5- 28.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

2000, l'on observe un effacement progressif et systématique de toute référence à cette institution dans mise en place ou la réforme de la législation.

Jusqu' à la réforme, en 2005, du code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le Conseil des notables de la colline était une institution auxiliaire de la justice, reconnue par la loi et présente sur chaque colline de recensement. De par la loi, cette institution était chargée de concilier les parties en litige, en matière civile et pour les affaires de la compétence des tribunaux de résidence.

Alors que selon la loi n° 1/004 du 14 janvier 1987 portant réforme du code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le Conseil des Notables de la Colline peut donner son avis préalable sur toutes les affaires civiles de la compétence des tribunaux de résidence (art.210) et peut également donner son avis sur l'octroi des dommages-intérêts résultant d'une infraction pour autant que l'action civile y afférente soit de la compétence du tribunal de résidence (art.211), la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 ne mentionne le terme d'*Umushingantahe* (*A)bashingantahe* au pluriel qu'à l'article 78 relativement à l'exécution des jugements relatifs aux propriétés foncières non enregistrées.

Les agents de l'administration auxquels nous faisons allusion dans ce point sont les administrateurs communaux et les chefs de zones. De par l'Ordonnance Ministérielle N° 550/036/94 du 8 mars 1994, les administrateurs communaux et les chefs de zones ont la qualité d'huissier[45]. Mais dans leur presque totalité, ils ignorent qu'ils ont cette qualité.

S'agissant de leurs attributions en qualité d'huissier, l'Ordonnance suscitée se contente de prévoir que *« leur compétence s'exerce dans les limites territoriales de leur circonscription administrative »* (art.2). Mais le préambule de l'ordonnance souligné le contexte dans lequel elle intervient: celui d'une nécessité *« d'assurer une rapide exécution des actes de justice, il importe de mettre à contribution les autorités administratives au niveau local ».*

Ainsi donc, si en vue d'une rapide exécution des actes de justice, l'ordonnance veut la mise à contribution des administrateurs communaux et des chefs de zones dans l'exécution des décisions judiciaires, elle manque de préciser les modalités de cette contribution. Elle ne précise pas, par exemple, que cette contribution consiste dans l'assistance comme c'est le cas pour les greffiers en matière d'exécution des jugements relatifs aux propriétés foncières non enregistrées situées en milieu rurale[46] ou encore que cette contribution se résume à un concours, à l'instar de celui que les notables ou les *bashingantahe* apportent aux juges des tribunaux de résidence en matière d'exécution des mêmes jugements relatifs aux propriétés foncières non enregistrées situées en milieu rurale[47]. Encore que même l'assistance des greffiers et le concours des notables ou des *bashingantahe* dont parle l'article 78 du COCJ ne sont pas précisés quant à leur forme et quant à leurs modalités.

Sur ce point relatif à la mise à contribution des chefs des administrateurs communaux et des chefs de zones ainsi qu'au concours des notables ou des *bashingantahe* dans l'exécu-

45 *B.O.B.,* N° 5/1994.

46 COCJ (*précité*), art. 78.

47 COCJ (*précité*), art. 78.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

tion des décisions judiciaires, force est de constater que les textes normatifs manquent de clarté et de précision. Ce qui constitue autant de limites à l'effectivité de l'exécution des jugements civils.

B. Un cadre normatif qui comporte des dispositions qui limitent l'effectivité de l'exécution des jugements civils

Sous ce point, nous nous concentrerons sur deux problèmes: celui du caractère insaisissable de certains biens du débiteur **(2.1)** ainsi que le problème lié, en matière d'accès à l'exécution des décisions de justice, à l'interdiction de l'exécution forcée des jugements condamnant l'administration **(2.2).** Ici les limites à l'effectivité des décisions de justice se trouvent dans le cadre légal lui-même. Une sorte de ver dans le fruit.

I. Caractère insaisissable de certains biens

Souvent, la partie qui gagne le procès se heurte à la carence du débiteur qui ne dispose pas, dans son patrimoine, de biens saisissables suivant le prescrit du Code de Procédure Civile. Aux termes de l'article 250 du Code de Procédure Civile:

> *« **ne peuvent être saisis:***
>
> 1. *les vêtements du saisi, de son conjoint et des personnes à sa charge;*
> 2. *le mobilier nécessaire au coucher du saisi et de sa famille;*
> 3. *les provisions alimentaires nécessaires à la consommation du saisi et de sa famille;*
> 4. *les livres, documents et outils indispensables à la profession du saisi;*
> 5. *les machines et instruments nécessaires à l'enseignement et à l'exercice des sciences et des arts;*
> 6. *les outils des agriculteurs, éleveurs et artisans nécessaires à leur travail;*
> 7. ***deux vaches et un taureau, au choix du saisi, 4 chèvres ou brebis et un bouc ou un bélier, dix poules et un coq, deux truies et un verrat avec fourrages et grains nécessaires à la nourriture desdits animaux pendant un mois;***
> 8. *la part des salaires déterminée insaisissable par le code du travail;*
> 9. ***tout lopin de terre servant de moyen de subsistance au ménage de la partie perdante pour autant qu'il est situé en milieu rural ».***

Au regard de cette liste de biens que la loi déclare insaisissables, le cas échéant en vue d'exécuter un jugement qui condamne une partie au procès à la réparation du préjudice causé, l'on ne peut manquer de s'interroger combien de jugements civils condamnant une partie au procès à payer une somme d'argent ont une chance d'être exécutés par la force si le débiteur n'exécute pas le jugement à l'amiable.

D'après le même article, *in fine* « *Pour l'application des points 4, 5, et 6 de l'alinéa précédent, une ordonnance du Ministre de la Justice détermine la valeur au-delà de la-*

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

quelle la saisie des biens y mentionnés est autorisée ». Mais plus de dix ans après la promulgation du CPC, cette ordonnance se fait toujours attendre.

Cette insaisissabilité, en particulier en ce qui concerne les biens énumérés en gras, est d'autant plus critiquable qu'elle conforte et protège le débiteur, fut-il de mauvaise foi, fut-il coupable de la faute la plus inexcusable voire intentionnelle, au dépens du créancier, y compris la victime du fait dudit débiteur, y compris le créancier moins fortuné que ce débiteur.

II. L'interdiction de l'exécution forcée des jugements condamnant l'administration

Dans un Etat de droit[48], l'administration est soumise au droit. Cette soumission au droit a, entre autres comme corollaire, l'obligation de respecter et de faire respecter les décisions judiciaires. Une obligation somme toute légale. Et comme pour prouver la soumission de l'administration au contrôle de tribunaux de l'Etat en tant qu'assurance solide de la domination du droit dans l'Etat[49], le législateur burundais a souligné que *« L'administration tout comme les particuliers se trouvent dans l'obligation de se conformer aux arrêts rendus en matière administrative et de les exécuter[50]».* Cette obligation de respecter et d'exécuter les décisions judiciaires va au-delà du contentieux administratif. L'article 5 de la loi régissant l'action récursoire et directe de l'Etat et des communes contre leurs mandataires et leurs préposés[51] stipule que *« Lorsque, par la faute non détachable des fonctions de son mandataire ou de son préposé,* ***l'Etat, ses démembrements ou la commune*** *qui (sic?), à la suite d'une procédure administrative ou civile, sont condamnés à réparer le dommage généré*

48 Le thème de l'Etat de droit a fait l'objet d'une multitude de publications scientifiques, de colloques, de rapports d'experts, … Malgré cela, le thème reste inépuisable. Il n'est pas de notre ambition d'ajouter à ce palmarès, fort de contributions savantes, notre réflexion qui déborderait d'ailleurs les limites du sujet que nous traitons. Rappelons tout simplement que selon l'Organisation des Nations Unies, l'Etat de droit « désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs » (Rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616), par. 6.

49 Böckenförde, E.-W., *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique, Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*; Réunis, traduits et présentés par Olivier Jouanjan, Avec la collaboration de Willy Zimmer er Olivier Beaud, Bruylant /L.G.D.J., 2000, p.136.

50 Décret- loi N° 1/009 du 20 juillet 1987 relatif à la procédure suivie devant les juridictions Administratives, art. 22.

51 Loi N° 1/22 du 25 juillet 2014 portant réglementation de l'action récursoire et directe de l'Etat et des communes contre leurs mandataires et leurs préposés, *B.O.B.,* N°/2014.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

par ladite faute, il (sic?) doit (sic?) ***exécuter les condamnations*** *en nature ou par équivalent*[52] *».*

Nonobstant cette obligation, légalement prescrite à l'administration, de se conformer aux arrêts rendus en matière administrative et de les exécuter, l'effectivité de cette obligation dépens, en fait du bon vouloir ou de la bonne foi de l'administration; et cela en raison de l'interdiction de l'exécution forcée des jugements condamnant l'administration. Cette interdiction est clairement affirmée en matière du contentieux administratif. Aux termes de l'article 398 du CPC, en effet:

> *« Les arrêts rendus en matière administrative ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée sur les biens meubles ou immeubles de l'Etat, des administrations personnalisées de l'Etat, des communes, des établissements publics à caractère administratif ou des sociétés publiques ou mixtes ».*

Et de fait, l'exécution des décisions administratives se heurte, assez souvent, à l'inertie de l'administration, car en fin de compte, il s'agit d'une décision contre l'Etat qui ne peut faire l'objet d'une exécution forcée[53].

La question de l'exécution forcée des jugements civils qui condamnent l'administration n'est pas, par contre, clairement réglée en matière de contentieux civil non administratif. Rigoureusement parlant, il semble n'y avoir pas, au Burundi, de base légale à l'interdiction d'exécution forcée des jugements condamnant l'administration en matière de contentieux judiciaire classique. Nous pensons néanmoins que dans le contentieux civil non administratif, l'immunité d'exécution de l'administration trouve son fondement juridique dans le principe de continuité des services publics. Pour Philipe Bouvier, le privilège d'immunité d'exécution des personnes morales de droit public est précisément justifié par la loi de continuité du service public; l'insaisissabilité qui en est le corollaire valant aussi bien pour les biens du domaine public que pour ceux du domaine privé[54].

Cependant, en Belgique[55], pays dont la législation a fortement inspiré celle du Burundi, le privilège d'exécution des personnes morales de droit public n'est pas absolu. Le législateur[56] et la jurisprudence ont nuancé le principe d'insaisissabilité des biens de l'administra-

52 C'est nous qui soulignons.

53 Voy. *mutatis mutandis*, PAGE, *Etude diagnostique du Système Juridique et Judiciaire du Burundi*, Rapport final, avril 2009, p.140.

54 Bouvier, Ph., *Eléments de droit administratif*, De Boeck, 2002, p. 163, n° 186.

55 Batselé, D., Mortier, T., Scarcez, M., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 440, n° 681.

56 L'article 1412*bis* du Code judiciaire stipule ce qui suit:

> *« § 1er Les biens appartenant à l'État, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes morales de droit public sont insaisissables.*
>
> *§ 2 Toutefois, sans préjudice de l'article 8, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, peuvent faire l'objet d'une saisie:*

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

tion en admettant la saisissabilité, au cas où les personnes morales de droit public n'auraient pas établi une liste de biens déclarés saisissables ou en cas d'insuffisance des biens figurant sur la liste, des biens qui ne sont pas affectés à un service public; c'est-à-dire, « *ceux qui ne sont manifestement pas utiles à la personne morale de droit public pour l'exercice de sa mission de service public*[57] ».

En l'absence de précisions légales ou de jurisprudence sur les limites à l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public au Burundi, nous pensons que ce critère fonctionnel devrait nuancer au Burundi, l'immunité d'exécution de l'administration en matière de contentieux judiciaire.

CONCLUSION

Notre approche aura principalement consisté à démontrer, au fil des développements qui ont été consacrés à cette réflexion, l'incohérence normative qui caractérise le cadre légal encadrant l'exécution des jugements civils au Burundi; la carence des agents d'exécution à qui reviennent en règle générale, la mission d'exécution des jugements civils, en l'occurrence les huissiers; l'imprécision de certains textes quant aux missions des personnes ayant statutairement le statut d'huissier; l'usurpation, par les greffiers, de fonctions des huissiers en matière de l'exécution des décisions judiciaires civiles; l'absence de coordination des interventions des différents agents censés participer à l'exécution des jugements civils, *etc*.

De manière générale et compte tenu des constations faites au sujet du cadre normatif qui sous-tend l'exécution des décisions judiciaires et autres titres exécutoires, il est néces-

> *1° les biens dont les personnes morales de droit public visées au § 1er ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis. Cette déclaration doit émaner des organes compétents. Elle sera déposée aux lieux prescrits par l'article 42 pour la signification des actes judiciaires.*
>
> *Le Roi fixe les modalités de ce dépôt;*
>
> *2° à défaut d'une telle déclaration ou lorsque la réalisation des biens qui y figurent ne suffit pas à désintéresser le créancier, les biens qui ne sont manifestement pas utiles à ces personnes morales pour l'exercice de leur mission ou pour la continuité du service public.*
>
> *§ 3 Les personnes morales de droit public visées au § 1er, dont les biens font l'objet d'une saisie conformément au § 2, 2°,*
>
> *peuvent faire opposition. Elles peuvent faire offre au créancier saisissant d'exercer ses poursuites sur d'autres biens.*
>
> *L'offre lie le créancier saisissant si le bien est sis sur le territoire belge, et si sa réalisation est susceptible de le*
>
> *désintéresser.*
>
> *Si le créancier saisissant allègue que les conditions du remplacement du bien saisi visées à l'alinéa précédent ne sont pas*
>
> *remplies, la partie la plus diligente saisit le juge dans les conditions fixées à l'article 1395.*
>
> *§ 4 (...) ».*

57 Bouvier, Ph. *Op. cit.*, pp. 163-164, n° 186.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

saire voire urgent, pour les besoins de l'efficacité de l'exécution de ces décisions et titres, en particulier les jugements civils, de réformer les voies d'exécution au Burundi, au travers d'une refonte des nombreux textes épars et souvent contradictoires ou incohérents. Au titre de ces textes à refondre, nous pouvons mentionner, sans aucune prétention à l'exhaustivité, le Code de procédure civile, le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le Code de commerce, les différents règlements d'ordre intérieur de certaines juridictions qui contiennent des attributions en matière d'exécution de décisions judiciaires ainsi que le règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers des juridictions.

Plus spécifiquement, en raison du problème d'exécution des jugements civils, résultant de l'insolvabilité d'une proportion considérable des débiteurs du fait de condamnations judiciaires[58], une réflexion sur la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des condamnés insolvables s'impose. De même, l'efficacité de l'exécution des jugements civils gagnerait de la séparation des fonctions de juridiction et des fonctions d'exécution des décisions judiciaires. Dans cette perspective un renforcement de la fonction et les capacités des services d'huissier, au besoin une libéralisation de la profession d'huissier est une des pistes de solutions à laquelle il y a lieu de réfléchir**.**

BIBLIOGRAPHIE

I. Sources normatives

1. Loi N° 1/22 du 25 juillet 2014 portant réglementation de l'action récursoire et directe de l'Etat et des communes contre leurs mandataires et leurs préposés, *B.O.B.,* N°/2014.
2. Loi N°1/10 du 03 avril 2013 portant révision du Code de procédure pénale, *B.O.B.,* N° 4/2013, 52e année.
3. Loi N° 1/07 du 26 avril 2010 portant Code de Commerce, *B.O.B.,* N° 4/2010.
4. Loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code pénal, *B.O.B*., N° 4 *bis*/2009.
5. Loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile, *B.O.B*., N° 5 *bis* 2005.
6. Loi n° 1/008 du 17 mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, *B.O.B*., N° 3 *quater*/2005.
7. Décret- loi N° 1/009 du 20 juillet 1987 relatif à la procédure suivie devant les juridictions Administratives, *B.O.B*., N° 4/87.
8. Ordonnance N° 3 du 12 juin 2013 portant règlement d'ordre intérieur des greffes et du service des huissiers du Burundi, *B.O.B.,* N° 9/2013.
9. Ordonnance Ministérielle n° 550/176 du 27 février 2007 portant règlement d'ordre intérieur de la Cour anti-corruption*, B.O.B.*, N° 2/2007.

58 D'après les chiffres fournis par kerdazz – **Fotolia**.com, le PIB par habitant était de 315.2 dollars américains en 2015, soit le plus faible du monde.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

II. Sources doctrinales

1. Bouvier, Ph., *Eléments de droit administratif,* De Boeck, 2002.
2. Banque Africaine de Développement, Fonds Africain de Développement. *Burundi. Document de Stratégie Pays 2012-2016*, Département régional EST-A, octobre 2011.
3. Batselé, D., Mortier, T., Scarcez, M., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
4. Böckenförde, E.-W., *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique, Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*; Réunis, traduits et présentés par Olivier Jouanjan, Avec la collaboration de Willy Zimmer er Olivier Beaud, Bruylant/L.G.D.J., 2000.
5. Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe en matière d'exécution des décisions de justice, Recommandation Rec(2003) 17 *(adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 2003, lors de la 851e réunion des Délégués des Ministres)*.
6. Du Rusquec, E., « Réflexions sur l'exécution des décisions de justice en matière civile », *Gaz. Pal.* 1982. Doctr.355.
7. Guinchard, S., « Procès équitable », *Rép. pr. civ. Dalloz*, mars 2011.
8. Kohlhagen, D. « La justice dans le Burundi rural: Quêtes de légitimité et quêtes du droit », in Reyntjens, F., Marysse, St. Et Vandeginste, St. (dir.), *Annuaire des Grands Lacs 2007-2008,* pp. 93-108.
9. Kohlhagen, D., *Le tribunal face au terrain. Les problèmes d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*.Recherche effectuée sous la responsabilité de Dominik Kohlhagen. Prologue d'Etienne Le Roy Bujumbura, décembre 2007.
10. Lagarde, X., « Nul ne peut se faire justice à soi-même. Principe fondateur du procès civil », *in Justices et droit du procès: du légalisme procédural à l'humanisme processuel*.*Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard*, Paris, Dalloz, 2010.
11. Ministère de la Justice, *Politique Sectorielle du Ministère de la Justice 2016-2020*, janvier 2016.
12. Ministère de la Justice, *Annuaire Statistique de la Justice au Burundi*, édition 2015.
13. Niyonkuru, A.-P., *Le droit d'accès au juge civil au Burundi: Approche juridico-institutionnelle,* Thèse de doctorat, KU Leuven, février 2016.
14. PAGE, *Etude diagnostique du Système Juridique et Judiciaire du Burundi,* Rapport final, avril 2009.
15. Perrot, R., « Les enjeux de l'exécution des décisions judiciaires en matière civile. Rapport d'introduction », in Conseil de l'Europe, *L'exécution des décisions de justice en matière civile,* Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.
16. Van Compernolle, « Les effectivité d'une nouvelle garantie du procès équitable: le droit à l'exécution du jugement », *in Mélanges Tarzia,* Giuffrè ed., Milan, 2005, T.1.

https://doi.org/10.5771/2363-6262-2016-3-405 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC