

LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI
SIEGEANT A BUJUMBURA A RENDU L'ARRET SUIVANT :

AUDIENCE PUBLIQUE DU 02 AOUT 1993.

Vu la lettre UPRONA/800/080/CAB/93 du 20 juillet 1993 par laquelle le Président et Représentant Légal de l'UPRONA, Monsieur Nicolas MAYUGI, agissant au nom du Parti UPRONA, a saisi la Cour Constitutionnelle et attaqué en inconstitutionnalité l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale

Vu aussi la lettre UPRONA/800/086/CAB/93 par laquelle le requérant a transmis à la Cour les développements et compléments relatifs à sa requête et attaqué en inconstitutionnalité la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 dans toutes ses dispositions ;

Vu l'enrôlement de la requête au greffe de la Cour en date du 20 juillet 1993 ;

Vu le rapport d'un membre de la Cour sur l'appréciation de conformité à la Constitution ;

Vu l'examen de la requête en date du 27 juillet 1993 ;

Vu spécialement l'audience publique du 29 juillet 1993 à laquelle ont comparu le requérant et Monsieur Gilles BIMAZUBUTE, le premier pour expliciter sa requête et répondre aux questions des membres de la Cour, le deuxième en sa qualité de Représentant le plus âgé ayant présidé la première réunion de l'Assemblée Nationale pour éclairer la Cour en répondant à certaines questions ;

.../...



Vu la lettre GF/001/JMS/PR/93 du 29 juillet 1993 par laquelle le Président du Groupe FRODEBU à l'Assemblée Nationale exprime sa position sur la recevabilité de la requête ;

Après quoi la Cour a pris le dossier en délibéré le 29 juillet 1993 pour rendre l'arrêt suivant :

I. SUR LA REGULARITE DE LA SAISINE.

Attendu que la requête émane d'une personne morale qui attaque en inconstitutionnalité une disposition légale et une loi dans toutes ses dispositions conformément à l'article 153 de la Constitution qui reconnaît à toute personne physique ou morale intéressée le droit de saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois ;

Attendu que le requérant s'est conformé à l'alinéa 2 de l'article 13 du Décret-Loi n° 1/08 du 14 avril 1982 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle qui prévoit que si la Cour est saisie par une personne physique ou morale, le Ministère Public ou un quart des Représentants, les autres autorités habilitées à saisir cette même Cour doivent être avisées ;

Attendu en effet que le requérant a adressé copie pour information de sa requête au Président de la République et au Premier Ministre ;

Attendu qu'il y a lieu donc de considérer que la saisine est régulière.

II. SUR LA COMPETENCE.

Attendu que l'article 153 de la Constitution prévoit que toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le Ministère Public peuvent saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois ;

.../...



Attendu que Monsieur Nicolas MAYUGI, agissant pour le compte du parti UPRONA, personne morale, a saisi la Cour en inconstitutionnalité de la disposition légale et de la loi précitées;

Attendu en conséquence que la Cour est compétente pour examiner la conformité à la Constitution de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et la conformité à la Constitution de cette même loi ;

III. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE.

1) Sur l'inconstitutionnalité alléguée de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 :

Attendu que dans sa requête initiale, le parti UPRONA agit en inconstitutionnalité de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ;

Attendu que cette demande est maintenue dans les développements et compléments à la requête datés du 27 juillet 1993 et repris à l'audience publique du 29 juillet 1993 ;

Attendu que l'article 153 de la Constitution sur laquelle se fonde le requérant exige, pour qu'une action en inconstitutionnalité soit recevable, que la personne morale requérante soit intéressée ;

Attendu que dans son arrêt RCCB 3 du 19 octobre 1992 à propos de l'intérêt à agir d'une personne physique la Cour s'est ainsi exprimée :

".....pour qu'une action en inconstitutionnalité soit recevable celle-ci doit établir qu'elle a un intérêt personnel, né et actuel et juridiquement protégé à agir devant la Cour....."

.../...

Attendu qu'il sied de voir si ces principes s'appliquent également dans le cas d'une action émanant d'une personne morale ;

Attendu que selon la Cour, la personne morale doit d'abord justifier soit d'un intérêt propre, soit d'un intérêt directement en rapport avec son objet tel que défini par les lois pertinentes et les textes constitutifs de la dite personne morale ;

Attendu ensuite que l'intérêt à agir doit être né et actuel et juridiquement protégé au sens défini dans l'arrêt RCCB 3 du 19 octobre 1992 précité ;

Attendu en l'espèce que le requérant présente son intérêt à agir de la manière suivante :

"L'UPRONA a en outre un intérêt personnel à ce que l'élection du Bureau de l'Assemblée résulte d'un débat soucieux de prendre en compte la configuration politique de cette institution. Cela est d'autant plus important que le Bureau de l'Assemblée est appelé à exercer des pouvoirs considérables non seulement au cours de la session mais également en dehors de celle-ci".
(Développements et compléments à la requête du 20 juillet 1993, p. 2).

Attendu en d'autres termes que le requérant affirme avoir un intérêt propre à attaquer en inconstitutionnalité l'article 2 de la loi précitée parce que l'application de cette disposition ne lui permet pas d'être représenté au Bureau de l'Assemblée ; que son intérêt est donc d'être représenté au sein de cet organe de l'Assemblée ;

Attendu toutefois que dans une correspondance datée du 29 juillet 1993 et reçue au greffe de la Cour le 30 juillet 1993, le Président du Groupe FRODEBU à l'Assemblée Nationale, groupe mis en cause dans la requête sous examen, conteste au requérant tout intérêt dans l'action en cause ;

Attendu qu'il présente ainsi sa thèse :

".....l'article 106 de la Constitution stipule que le mandat de Représentant est National de sorte que le débat parlementaire est l'affaire des Représentants du peuple et indirectement des citoyens eux-mêmes.

Je ne vois donc pas en vertu de quelles considérations un parti politique peut, au titre de l'article 153 se déclarer "intéressé" en matière de délibérations des Représentants surtout en ce qui concerne le Règlement Intérieur de la dite Assemblée ;

Attendu qu'il sied pour la Cour de trancher cette controverse

Attendu que selon la Cour, on ne peut pas nier qu'un parti politique qui dispose d'un certain nombre de parlementaires de sa couleur politique à l'Assemblée Nationale, a intérêt à être représenté dans les organes de l'Assemblée Nationale ;

Attendu que cela ne signifie pas bien entendu pour autant que le parti ait, en tant que tel, le droit de participer aux délibérations de l'Assemblée Nationale y compris en ce qui concerne le Règlement Intérieur de cette dernière ;

Attendu que la seule question qui se pose à cet égard est celle de savoir si le principe selon lequel le mandat des Représentants est national fait obstacle à la recevabilité d'une action émanant d'un parti politique dont certains parlementaires sont membres ;

Attendu que ce principe signifie que "... chaque parlementaire doit se considérer comme représentant les intérêts de la nation entière et agir dans cet esprit" (Commission Constitutionnelle, Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Bujumbura, août 1991, p. 88) ;

Attendu qu'ainsi compris, ce principe ne semble pas devoir s'appliquer dans le cas d'espèce ; qu'il ne s'appliquerait que dans le cas où par exemple un groupe de parlementaires prétendrait agir devant la Cour Constitutionnelle dans l'intérêt du parti politique auquel ils appartiennent, ce qui n'est pas le cas ici ;

.../...



Attendu que dans le même contexte, il sied de se demander si le fait que des parlementaires représentent leur parti politique dans les structures de l'Assemblée n'est pas incompatible avec le caractère national de leur mandat ;

Attendu que ce caractère national du mandat des Représentants qui commande une attitude d'esprit au parlementaire lorsqu'il est entrain d'accomplir toutes les tâches qui rentrent dans sa mission de Représentant du peuple, n'est pas incompatible avec le système de représentation des partis et autres forces politiques dans les structures organiques de l'Assemblée ;

Attendu en réalité que ce principe vise la mission du parlementaire et pas l'organisation interne du parlement ;

Attendu que sans cela, on ne concevrait même pas l'existence de groupes politiques parlementaires à l'Assemblée que personne ne conteste ici ;

Attendu que même la Constitution reconnaît implicitement leur existence en interdisant à l'article 123 la formation de groupes parlementaires à caractère divisionniste, ce qui a contrario signifie que des groupes qui ne présentent pas ce caractère ne sont pas interdits ;

Attendu en conséquence que de tout ce qui précède à ce sujet, il résulte que l'objection du Président du groupe FRODEBU à l'Assemblée Nationale à la recevabilité de la demande en inconstitutionnalité de l'article 2 de la loi sous analyse n'est pas fondée ;

Attendu néanmoins qu'il convient de voir maintenant si l'intérêt à agir est un intérêt propre à la personne morale requérante ou en rapport direct avec son objet et s'il est né et actuel et juridiquement protégé ;

Attendu que l'intérêt pour le parti UPRONA à être représenté au sein du Bureau de l'Assemblée Nationale est assurément un intérêt qui lui est propre ;

Attendu par ailleurs que cet intérêt est également un intérêt né et actuel dans la mesure où le requérant se fonde sur le fait

que son droit allégué d'être représenté au Bureau de l'Assemblée Nationale a été violé lors de l'application de la disposition légale attaquée ;

Attendu enfin que ledit intérêt est pareillement un intérêt juridiquement protégé dans la mesure où le requérant invoque une disposition de la Constitution - l'article 118 alinéa 1er - comme fondement de son droit allégué d'être représenté au Bureau de l'Assemblée

Attendu qu'il ressort de tous ces développements que la demande en inconstitutionnalité de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale est recevable.

2) Sur l'inconstitutionnalité alléguée de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982.

Attendu que dans les développements et compléments à sa requête du 20 juillet 1993, repris à l'audience publique du 29 juillet 1993 le requérant attaque en inconstitutionnalité non seulement l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale mais aussi toute cette loi ;

Attendu que selon la Cour pour qu'une action en inconstitutionnalité émanant d'une personne morale soit recevable, celle-ci doit établir qu'elle a un intérêt propre ou directement en rapport avec son objet à agir devant elle et que cet intérêt est né et actuel et juridiquement protégé ;

Attendu qu'en l'espèce, le requérant justifie ainsi son intérêt à agir en inconstitutionnalité de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale :

"Le parti UPRONA a un intérêt évident à ce que la loi incriminée soit déclarée anti-constitutionnelle et que le Bureau de l'Assemblée soit élu conformément à la Constitution.

En tant qu'organisation politique soucieuse du fonctionnement régulier des institutions, elle a intérêt à ce que l'Assemblée Nationale dont une des missions importantes est de voter les lois, ne soit pas la première à violer

.../...

celles-ci" ;

Attendu en clair que le requérant affirme ainsi agir dans l'intérêt du fonctionnement régulier de l'Assemblée Nationale ;

Attendu qu'il convient de voir si un tel intérêt est soit un intérêt propre à la personne morale requérante soit un intérêt directement en rapport avec son objet ;

Attendu que de toute évidence le fonctionnement régulier de l'Assemblée Nationale n'est pas un intérêt propre au requérant ; qu'au contraire c'est un intérêt largement partagé par les autres forces politiques et sociales et par la nation toute entière ;

Attendu pareillement que le fonctionnement de l'Assemblée Nationale n'est pas davantage un intérêt directement en rapport avec l'objet d'un parti politique ;

Attendu en effet que même si selon la Constitution (article 54) les partis politiques "participent à la vie politique par des moyens pacifiques", il n'est pas directement dans leur objet et mission de veiller au bon fonctionnement régulier des institutions politiques ;

Attendu que d'autres institutions tels notamment le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale et un quart des parlementaires peuvent veiller au bon fonctionnement de l'institution parlementaire en saisissant la Cour Constitutionnelle en inconstitutionnalité des textes pertinents ou en interprétation de la Constitution ;

Attendu en somme que l'intérêt allégué par la personne morale requérante à agir en inconstitutionnalité de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 n'est ni un intérêt propre ni un intérêt en rapport direct avec son objet ;

.../...

Attendu que dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de vérifier si cet intérêt est né et actuel et juridiquement protégé ;

Attendu qu'il résulte de toutes ces considérations que la demande en inconstitutionnalité de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 n'est pas recevable, faute pour la personne morale requérante d'avoir établi un intérêt propre ou en rapport direct avec son objet à agir ainsi

IV. CONFORMITE A LA CONSTITUTION DE L'ARTICLE 2 DE LA
LOI N° 1/01 DU 15 DECEMBRE 1982 PORTANT REGLEMENT
INTERIEUR DE L'ASSEMBLEE NATIONALE.

Attendu que l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 dispose ce qui suit :

"Le Bureau de l'Assemblée Nationale se compose de :
Un Président
un Vice-président
Un Secrétaire Général".

Attendu que selon le requérant, cet article est contraire à l'article 118, alinéa 1er de la Constitution ainsi conçu :

"L'Assemblée Nationale élit, dès sa première réunion, le Bureau composé du Président, du Vice-Président et d'autant de membres que de besoin" ;

Attendu que le requérant fonde l'inconstitutionnalité qu'il allègue sur le fait que l'article 2 de la loi en cause limite le nombre de membres du Bureau de l'Assemblée autres que le Président et le Vice-Président au "Secrétaire Général", alors que l'article 118, alinéa 1er de la Constitution parle plus largement "d'autant de membres que de besoin" ;

.../...

Attendu par contre que Monsieur Gilles BIMAZUBUTE, Président de la première session de l'Assemblée en sa qualité de Représentant le plus âgé, affirme que cette disposition, de toute façon toujours en vigueur, n'est nullement contraire à l'article 118 alinéa 1er de la Constitution ; qu'elle n'est pas plus limitative que la Constitution pour ce qui est du nombre des membres du Bureau de l'Assemblée Nationale, d'autant plus qu'elle a été prise en application de l'article 48 de la Constitution du 20 novembre 1981, repris textuellement par l'article 118 alinéa 1er de la Constitution du 13 mars 1992 invoqué ici ;

Attendu que selon la Cour, en tant que disposition législative antérieure à la Constitution et plus restrictive qu'elle, l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 n'est pas conforme à l'article 118 alinéa 1er de ladite Constitution ;

Attendu d'une part en effet que le facteur "antériorité" joue un rôle important dans l'appréciation de la conformité à la Constitution, dans la mesure où une disposition législative antérieure ne peut pas d'emblée s'analyser comme une modalité de mise en oeuvre ou de précision d'une disposition constitutionnelle postérieure plus générale ; qu'il s'agirait là d'une application anticipative difficilement compréhensible ;

Attendu que l'article 2 de la loi en cause qui date du 15 décembre 1982 est antérieur à l'article 118 alinéa 1er de la Constitution du 13 mars 1992 ;

Attendu d'autre part que le caractère restrictif de la disposition législative antérieure par rapport à la disposition constitutionnelle postérieure est déterminant étant donné qu'il ne permet pas à cette dernière de déployer tous ses effets ;

Attendu qu'en l'espèce l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 qui limite le nombre des membres du Bureau autres que le Président et le Vice-Président à un est plus restrictif que l'article 118 alinéa 1er de la Constitution qui parle "d'autant de membres que

de besoin", ce qui pourrait, le cas échéant, donner lieu à un bureau élargi à plus de trois membres ;

Attendu que les deux éléments combinés font que l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 n'est pas conforme à l'article 118 alinéa 1er de la Constitution ;

Attendu que le fait que cet article 2 de la loi en cause ait été pris en application d'une disposition constitutionnelle (article 48 de la Constitution du 20 novembre 1981) en tous points identiques à l'article 118 alinéa 1er n'est pas de nature à modifier cette conclusion ; qu'en effet l'article 2 appliquait l'article 48 de la Constitution de l'époque et n'appliquait par l'article 118 alinéa 1er qui pourrait d'ailleurs être appliqué différemment ;

Attendu qu'il résulte de toutes ces considérations que la demande en inconstitutionnalité de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 par rapport à l'article 118 alinéa 1er de la Constitution est fondée ;

V. SUR LA DEMANDE EN ANNULATION DES ACTES DERIVES DE L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI RECONNUE INCONSTITUTIONNELLE.

Attendu que dans les développements et compléments à sa requête, repris à l'audience publique du 29 juillet 1993, le requérant conclut en demandant également à la Cour "de déclarer nuls et de nul effet tous les actes dérivés de l'application des dispositions de la loi reconnue inconstitutionnelle" ;

Attendu que la nature des effets des dispositions déclarées inconstitutionnelles est réglée en l'article 154 alinéa 1er de la Constitution qui dispose qu'une "disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application" ;

.../...

P A R T O U S C E S M O T I F S

La Cour Constitutionnelle,

Vu la Constitution de la République du Burundi spécialement en ses articles 153 et 118 alinéa 1 et 2 ;

Vu le Décret-Loi n° 1/01 du 14 avril 1992 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle, spécialement en son article 13 alinéa 2 ;

Statuant sur requête de Monsieur Nicolas MAYUGI agissant pour le compte du parti UPRONA ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Déclare la saisine de la Cour régulière ;

Se déclare compétente pour examiner la conformité à la Constitution de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ainsi que la conformité à la Constitution de toute cette loi .

Déclare recevable la demande relative à l'inconstitutionnalité de l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ;

Déclare irrecevable la demande relative à l'inconstitutionnalité de toute la loi précitée faute pour le requérant d'avoir établi un intérêt à agir propre ou en rapport direct avec l'objet du parti né et actuel et juridiquement protégé ;

Déclare que l'article 2 de la loi n° 1/01 du 15 décembre 1982 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale n'est pas

.../...

conforme à l'article 118 alinéa 1er de la Constitution en tant que disposition législative antérieure et plus restrictive que lui ;

Déclare que l'article 2 de la loi précitée déclaré inconstitutionnel ne peut être mis en application ;

Ainsi arrêté et prononcé à Bujumbura en audience publique du 02 août 1993 où siégeaient Gérard NIYUNGEKO, Président, Gervais RUBASHAMUHETO, Vice-Président, Dévote SABUWANKA, Salvator SEROMBA et Gervais GATUNANGE, Conseillers, assistés de Paul NDONSE, Greffier.

CONSEILLERS :

Sé Dévote SABUWANKA

Sé Salvator SEROMBA

Sé Gervais GATUNANGE

PRESIDENT :

Sé Gérard NIYUNGEKO

VICE-PRESIDENT

Sé Gervais RUBASHAMUHETO

GREFFIER :

Sé Paul NDONSE

Four copie certifiée conforme l'original
Bujumbura le 4.1.8 / 1993.
Le Greffier de la Cour Constitutionnelle