

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

Audience publique du 7 décembre 1992.-

Vu la lettre datant du 24/7/1992 par laquelle le Docteur BIRABUZA André, se basant sur l'article 153 de la Constitution, a saisi la Cour Constitutionnelle et attaqué en inconstitutionnalité l'Ordonnance du Ministre de l'Intérieur agréant comme Parti Politique la Formation dénommée " FRONT POUR LA DEMOCRATIE AU BURUNDI (FRODEBU) " ;

Vu l'enrôlement de la requête au greffe de la Cour en date du 25 juillet 1992 ;

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

Vu l'examen de la requête en dates du 12 octobre, 6 novembre, 13 novembre et 17 novembre 1992 ;

Vu spécialement l'audience publique du 13 novembre 1992 à laquelle le requérant a comparu personnellement et explicité sa requête; Après quoi la Cour a pris le dossier en délibéré le 17 novembre 1992 pour rendre l'arrêt suivant :

A. Sur la régularité de la saisine.-

Attendu que la requête émane d'un particulier qui attaque en inconstitutionnalité l'ordonnance ministérielle n° 205.01/331 du 23 juillet 1992 portant agrément et octroi de la personnalité civile à la Formation Politique dénommée " Umugambwe SAHWANYA uhuza abaharanira Demokarasi mu Burundi, SAHWANYA - FRODEBU " en sigle, 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 a satisfait à l'alinéa 2 de l'article 13 du Décret - loi n° 1/08 du 14 avril 1992 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 les copies des lettres datant du 15/10/1992 et adressées respectivement au Président de la République et au Premier Ministre par le requérant permettent de vérifier l'accomplissement de la formalité prescrite par l'article 13, alinéa 2 sus - mentionné ;

Attendu que de ce qui précède il ressort que la saisine est régulière ;

B. Sur la compétence de la Cour.-

Attendu que la Cour est saisie en inconstitutionnalité de l'ordonnance ministérielle portant agrément et octroi de la personnalité civile à la formation politique dénommée : " Umugambwe Sahwanya uhuza abaharanira demokarasi mu Burundi, SAHWANYA - FRODEBU " ;

Attendu que pour le requérant, la compétence de la Cour en matière de contrôle de Constitutionnalité des lois et des actes réglementaires est déterminée par l'article 153 de la Constitution ;

Qu'en effet il ressort de cette disposition que la Cour est compétente pour examiner la constitutionnalité des " lois " ou " amabwirizwa n'amategeko " notamment sur saisine des personnes physiques ;

Attendu que par ses conclusions écrites du 12/11/1992 développées en audience publique du 13/11/1992, le requérant pose le problème du texte de la Constitution qui fait foi en cas de divergence de sens entre la version kirundi et la version française ;

Que selon lui, le texte kirundi et le texte français font également foi ;

Que cependant, pour le cas de l'article 153 où le terme " lois " pris à la lettre ne semble pas dire la même chose que l'expression " amabwirizwa n'amategeko ", il faut accorder la préférence au texte kirundi qui, d'une part a l'avantage d'être le seul compris par tout le peuple appelé à se prononcer par référendum sur la Constitution et d'autre part, est plus explicite ;

Attendu que la Constitution est muette au sujet de la question du texte qui fait foi ;

Attendu que comme le requérant, la Cour considère que les textes kirundi et français de la Constitution font également foi ;

Attendu que cette façon de voir résulte d'un ensemble d'éléments et d'indices qui montrent qu'il ne saurait en être autrement ;

Attendu que le premier élément dans ce sens est le fait que la préparation de la Constitution s'est effectuée dans les deux langues ;

Qu'en effet, le Rapport de la Commission Constitutionnelle sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi ainsi que les documents de synthèse qui en ont été faits ont été conçus en kirundi et en français ;

Que par ailleurs, le débat national qui a eu lieu sur le rapport précité et sur le premier projet de Constitution s'est déroulé indifféremment dans les deux langues ;

Qu'enfin , le projet de Constitution à soumettre au référendum populaire a également été conçu, élaboré et publié dans les deux langues ;

Attendu que le deuxième élément à considérer est le fait qu'une fois adopté, la Constitution a été promulguée et publiée dans les deux langues ;

Qu'en effet , l'exemplaire original promulgué par le Président de la République le 13 mars 1992 était rédigé dans les deux langues ;

Qu'en outre, le texte publié dans le Bulletin Officiel du Burundi l'a été parallèlement dans les deux langues (B.O.B n°4 du 1er avril 1992) ;

Attendu que le troisième élément à prendre en compte est le fait que le kirundi et le français sont précisément les deux langues officielles du Burundi ;

Quatrième feuillet.-

Attendu que tous ces éléments mis ensemble constituent un faisceau d'indices établissant que dans l'esprit du constituant les textes kirundi et français de la Constitution font également foi ;

Attendu que l'argument selon lequel le texte kirundi serait préféré au texte français pour la simple raison que c'est le seul compris par tout le peuple appelé à se prononcer par le référendum sur la Constitution manque de pertinence juridique ;

Qu'en effet, une fois que l'on a résolu le problème du texte qui fait foi en reconnaissant que les deux font également foi, les autres considérations notamment le nombre de gens qui comprennent l'une ou l'autre version de la disposition concernée sont sans portée juridique ;

Attendu par contre que l'argument du texte le plus explicite avancé par le requérant semble juridiquement pertinent ;

Attendu en effet que lorsque deux ou plusieurs versions linguistiques d'un même texte juridique font également foi, il en résulte que l'on doit toujours en rechercher une interprétation compatible des versions en question, c'est-à-dire une interprétation qui concilie ces versions ;

Que cependant lorsque la comparaison des versions authentiques fait apparaître une différence de sens, on adopte le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du texte, concilie le mieux les différentes versions ;

Qu'à défaut pour le juge de parvenir à concilier les versions il peut trouver un critère de préférence par exemple préférer le texte le plus clair ou le plus explicite ;

Attendu que pour le cas de l'article 153 invoqué par le requérant il sied d'analyser les deux versions pour voir si elles sont compatibles ou s'il y a entre elles une divergence de sens ;

Attendu que la version française fait ressortir que les actes attachables en inconstitutionnalité par des personnes physiques notamment sont les " lois " ;

..../....

Cinquième feuillet.

Attendu que la version kirundi de son côté prévoit que les actes
attaquables sont " amabwirizwa (lois) n'amategeko (actes réglementaires)" ;

Attendu que le terme " loi " s'entend aisément comme un acte du
pouvoir législatif tandis que l'expression "acte réglementaire " signifie un acte
de l'exécutif ;

Attendu que cette définition des actes visés par les deux versions
montre bien que, même si les deux actes de la Constitution font également foi,
il subsiste une divergence de sens entre la version kirundi et la version fran-
çaise de l'article 153 ;

Qu'en conséquence le texte kirundi qui est plus explicite en ce
sens qu'il élargit le champ des actes attaquables en inconstitutionnalité peut être
préféréd au texte français ;

Attendu cependant que le texte kirundi de l'article 153 de la
Constitution à lui seul ne saurait fonder la compétence de la Cour pour le cas
d'espèce ;

Attendu en effet que c'est l'article 151 de la Constitution
qui traite principalement de la compétence de la Cour; qu'il renvoie néanmoins
à l'article 153, ce qui signifie qu'il faut rechercher la compétence de la Cour
sur une interprétation combinée des deux dispositions ;

Attendu qu'en réalité la lecture attentive de l'article 153 et
151 de la Constitution fait ressortir que, en matière de contrôle de constitution-
nalité des actes juridiques émanant des pouvoirs publics notamment sur saisine des
personnes physiques, la première disposition pertinente est l'article 151, premier
tiret ;

Qu'en effet, on observe que l'article 151, premier tiret englobe
l'article 153 dans la mesure où d'une part, l'article 153 parle principalement
non de la compétence, mais de la possibilité pour les particuliers notamment de
saisir la Cour Constitutionnelle, et d'autre part que l'article 153 version kirundi
est identique à la version kirundi de l'article 151, premier tiret pour ce qui
concerne les actes attaquables en inconstitutionnalité ;

..../....

Qu'en conséquence la solution du problème de compétence qui nous occupe peut aisément être trouvée dans l'interprétation de l'article 151, premier tiret uniquement ;

Attendu qu'aux termes de cette disposition, la Cour est compétente pour " statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans des matières autres que celles relevant du domaine de la loi sur saisine des personnes physiques ;

Attendu que la version kirundi du même bout de phrase dit que la Cour est compétente pour " kwihweza ko amabwirizwa n'amategeko afatwa adacye kubiri n'Ibwirizwa Nshingiro " ;

Attendu qu'il apparaît que prises à la lettre les deux versions ne semblent pas dire exactement la même chose ;

Qu'en effet si le mot " lois " semble être rendu par l'expression " amabwirizwa " , par contre la formule " actes réglementaires pris dans les matières autres que celle relevant du domaine de la loi " semble être rendu par le terme " amategeko " sans qu'une distinction soit faite entre les actes du pouvoir réglementaire proprement dit et les actes du pouvoir exécutif ;

Attendu dès lors qu'il y a lieu de trancher la question de savoir lequel des textes français ou kirundi de l'article 151, premier tiret de la Constitution est plus explicite et donc préférable en l'espèce ;

Attendu que la version kirundi semble établir la compétence de la Cour pour " amategeko " en général tandis que la version française limite la compétence de la Cour aux seuls actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi " ;

Attendu que selon la Cour, si la version kirundi est plus large, c'est parce que la langue kirundi ne comporte pas traditionnellement les catégories juridiques en cause : à savoir d'une part les actes réglementaires proprement dit et d'autre part les actes réglementaires pris dans le cadre de l'exercice du pouvoir exécutif ;

Attendu que même la distinction entre lois et règlements n'est pas bien établie en langue kirundi ;

Qu'en effet la distinction entre " amabwirizwa " (lois) et amategeko "(règlements) non seulement n'est pas rigoureusement établie du point de vue linguistique mais en plus n'est pas encore courante et bien assise dans la pratique ;

Qu'a fortiori, les distinctions internes à la catégorie des règlements demeurent inconnues aujourd'hui de la langue kirundi ;

Attendu par contre que la langue française connaît la distinction des concepts juridiques ci-dessus ;

Que de ce fait la version française est plus précise que la version kirundi de la disposition constitutionnelle concernée ;

Attendu qu'il résulte des développements ci-dessus que dans le cas d'espèce c'est finalement l'article 151, premier tiret de la Constitution, version française, qui constitue le fondement juridique de la compétence de la Cour ;

Attendu dès lors que toute la question est de savoir si l'ordonnance ministérielle attaquée est soit une loi soit un acte réglementaire pris dans une matière autre que celles relevant du domaine de la loi ;

Attendu qu'au sens de la Constitution une loi est un acte du pouvoir législatif pris dans des matières relevant du domaine de la loi tel que défini à l'article 111 de la Constitution ;

Attendu que de toute évidence une Ordonnance du Ministre de l'Intérieur portant agrément et octroi de la personnalité civile à une formation politique n'est pas une loi au sens technique du terme ;

Qu'en effet d'une part elle n'émane pas de l'autorité investie du pouvoir législatif pendant la période de transition, à savoir le Président de la République ainsi que le prescrit l'article 185 de la Constitution ;

Que d'autre part, ladite ordonnance n'intervient pas dans une matière relevant du domaine de la loi tel que défini par l'article 111 de la Constitution ;

Que de fait si la réglementation des partis politiques en général relève du domaine de la loi (article 111, 1, deuxième tiret et article 60 de la Constitution), par contre l'agrément d'un parti politique n'en relève pas ;

Que ceci est confirmé par l'article 30 du Décret - loi n° 1/010 du 15 avril 1992 sur les partis politiques qui dispose :

" La décision du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions sur une requête d'agrément d'une formation politique se prend, par ordonnance motivée dans un délai ne dépassant pas deux mois après le dépôt de la requête " ;

Attendu du reste que dans le droit burundais, les actes législatifs ne se prennent pas par ordonnances, mais par lois (article 110 de la Constitution) ou décrets - lois (article 185 de la Constitution), ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

Attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que l'ordonnance ministérielle attaquée en inconstitutionnalité n'est pas une loi au sens de l'article 151, premier tiret de la Constitution ;

Attendu ensuite qu'il sied de se demander si l'ordonnance ministérielle en cause est un acte réglementaire pris dans une matière autre que celles relevant du domaine de la loi ;

Attendu qu'au sens de la Constitution, un acte réglementaire pris dans une matière autre que celles du domaine de la loi est un acte de réglementation générale pris par le Président de la République conformément à l'article 71 de la Constitution dans des matières autres que celles qui sont énumérées à l'article 111 de la Constitution ;

Attendu que cette interprétation est confirmée par le Rapport de la Commission Constitutionnelle sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi (Bujumbura , Août 1991 p.76) qui définit le pouvoir réglementaire ainsi, en tant qu'il est distinct du pouvoir exécutif :

" Le pouvoir réglementaire, c'est le pouvoir d'établir des règles de droit autonomes, dans toutes les autres matières que celles réservées par la Constitution au Parlement et qu'on appelle domaine de la loi " ;

Attendu qu'en l'espèce, il apparaît que l'ordonnance ministérielle attaquée n'est pas un acte réglementaire pris dans une matière autre que celles relevant du domaine de la loi au sens de la Constitution ;

Qu'en effet, l'ordonnance en question n'est pas un acte de réglementation générale et n'établit pas de règle de droit, mais est simplement un acte qui donne la vie juridique à une formation politique, personne juridique privée et qui constitue une décision individuelle ;

Que par ailleurs cet acte n'est pas un acte pris par le Président de la République alors que c'est la seule institution habilitée par l'article 71 de la Constitution à prendre les actes réglementaires prévus par l'article 151, premier tiret de la Constitution ;

Qu'enfin l'agrément d'un parti politique est plutôt une matière qui relève du pouvoir exécutif, entendu comme "le pouvoir de prendre des mesures d'exécution des lois" (Rapport de la Commission Constitutionnelle, op. cit.p.76) ;

Que cette interprétation est confirmée par la circonstance que l'ordonnance ministérielle en cause est prise, ainsi que son préambule l'atteste, en exécution directe du Décret - loi n° 1/010 du 15 avril 1992 sur les partis politiques, spécialement en son titre III relatif à la procédure d'agrément des partis politiques ;

Attendu qu'il ressort des considérations qui précèdent que l'ordonnance ministérielle sous examen n'est pas un acte réglementaire pris dans une matière autre que celles relevant du domaine de la loi dans le sens de l'article 151 premier tiret de la Constitution ;

Attendu en conséquence que n'étant ni une loi ni un acte réglementaire pris dans une matière autre que celles relevant du domaine de la loi au sens de la Constitution, l'ordonnance ministérielle en cause ne rentre pas dans le champ habituel de compétence de la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité des actes juridiques émanant des pouvoirs publics ;

Attendu qu'en réalité, s'agissant d'une ordonnance ministérielle qui se fonde sur une loi ainsi qu'on l'a vu plus haut, le premier problème juridique qui se pose à son égard dans ce contexte est celui de sa légalité, c'est-à-dire de sa conformité à ladite loi ;

Attendu que dans une telle situation, le problème de constitutionnalité concernerait au premier chef la conformité à la Constitution de la loi qui fonde l'ordonnance ministérielle ;

Attendu qu'il ne subsisterait de difficulté à ce sujet que si l'ordonnance était contraire à la Constitution tout en étant conforme à ladite loi, elle - même supposée conforme à la Constitution ; ce qui n'est pas allégué en l'espèce puisque le requérant affirme que l'ordonnance en cause viole simultanément la Constitution et la loi sur les partis politiques ;

Attendu en tout cas que le Décret - loi n°17010 du 15 avril 1992 sur les partis politiques indique clairement les juridictions compétentes pour statuer sur les recours exercés contre les décisions du Ministre de l'Intérieur en matière d'agrément des partis politiques ;

Que ces juridictions sont autres que la Cour Constitutionnelle ;

Attendu que pour toutes ces raisons, la Cour Constitutionnelle n'est pas compétente pour statuer sur l'inconstitutionnalité alléguée de l'ordonnance ministérielle n°205.01/331 du 23 juillet 1992 portant agrément et octroi de la personnalité civile à la formation politique dénommée : Umugambwe Sahwanya uhuzaza abaharanira demokarasi mu Burundi " SAHWANYA - FRODEBU en sigle" ; et qu'en conséquence elle n'a pas à examiner le fond de l'affaire ;

PAR TOUS CES MOTIFS.-

LA COUR CONSTITUTIONNELLE.

Vu la Constitution de la République du Burundi spécialement en ses articles 151 et 153 ;

de l'ordonnance ministérielle n° 205.01/331 du 23 juillet 1992 portant agrément et octroi de la personnalité civile à la formation politique dénommée "Umugambwe Sahwanya uhuza abaharanira demokrasi mu Burundi, SAHWANYA FRODEBU en sigle" ;

Ainsi arrêté et prononcé à Bujumbura en audience publique du 07 décembre 1992 où siégeaient :

Conseillers :

Sé Venant KAMANA

Sé Devote SABUWANKA

Sé Salvator SEROMBA

Sé Gervais GATUNANGE

Sé Melchior NTAHOBAMA

Président :

Sé Gérard NIYUNGEKO

Vice-Président :

Sé Gervais RUBASHAMUHETO

Greffier : Sé Paul NDONSE