

HISTORIQUE DU CADRE CONSTITUTIONNEL AU BURUNDI

Introduction

Dans la plupart des Etats africains dont le Burundi, « le constitutionnalisme fait référence à un ensemble de concepts, de principes et des pratiques qui découlent des expériences de son passé précolonial, mais aussi de la gouvernance de l'époque coloniale à nos jours, et sont, à leur tour, utilisés pour organiser, limiter et attribuer des prérogatives aux autorités politiques »¹.

« Une pléthore d'études atteste du fait que les sociétés précoloniales en Afrique, avaient leur propre façon d'organiser, de constituer, et de limiter le pouvoir politique »²... « Ces sociétés pratiquaient une sorte de constitutionalisme qui comprenait le respect et la protection de certains droits et libertés fondamentales »³. « La coutume était la constitution sociale des sociétés précoloniales en Afrique »⁴. Elle a fourni les règles fondamentales pour gouverner la société en général, y compris les relations entre les gouvernants et les gouvernés dans le cas des systèmes politiques centralisés comme celui du Burundi.

Le colonialisme a imposé un nouveau système constitutionnel au-dessus du système précolonial existant, sous une nouvelle théorie de gouvernement et une nouvelle conception du pouvoir. Ce système était encadré et structuré à l'aide du droit international ainsi que des lois nationales coloniales. La coutume ne pouvait pas contredire la législation écrite et ne se limitait que sur le droit privé.

I. L'époque précoloniale

A l'époque précoloniale, l'autorité suprême, exécutive et judiciaire, appartenait au roi (le Mwami). Mais le pouvoir législatif ne lui appartenait pas. En effet, « les études du droit coutumier comparé démontrent que le véritable titulaire du pouvoir législatif n'était autre que la sagesse populaire, c'est-à-dire le peuple, qui apparaît comme le seul authentique détenteur du pouvoir législatif coutumier »⁵. Le Mwami intervenait au terme du processus lorsque la norme élaborée par le pouvoir législatif populaire était consacrée par la jurisprudence du tribunal royal.⁶

Au niveau de l'Exécutif, il y avait autour du roi, des conseils traditionnels de notables qui veillaient à ce que le roi exerce le pouvoir conformément aux exigences de la tradition. Le roi devait les consulter avant de prendre des décisions importantes.

Ces conseils traditionnels étaient les *banyamabanga* (hommes de secret) parmi lesquels on retrouve les *baganuza* qui avaient le rôle d'introniser le roi et qui

¹B. A. GEBEYE, *A theory of African Constitutionalism*, Oxford University Press, UK 2021, p. 2.

²J. HATCHARD, M. NDOLO, and P. SLIM, *Comparative constitutionalism and good governance in the commonwealth : an Eastern and Southern african prospective*, Cambridge University Press, 2004, p. 14 ; A. NA'im, *African constitutionalism and the role of Islam*, *op. cit.*, p. 35-42.

³R. S. RATTRAY, *Ashanti law and constitution*, Clarendon press, 1929, cité par B. A. GEBEYE, *op. cit.*, p. 25.

⁴B. A. GEBEYE, *op. cit.*, p. 41.

⁵R. MASSINON, *Cours sur les aspects de l'évolution historique du droit burundais*, Bujumbura, 1980, p. 4.

⁶*Ibidem*, p.5.

organisaient le *muganuro* dont le chef a le secret du tambour *Karyenda*, symbole du pouvoir. Autant la Cour constitutionnelle actuelle reçoit le serment du Président de la République, autant les *baganuza* intronisaient le roi. Les détenteurs de ces pouvoirs étaient choisis parmi les clans des *bajiji*, des *bashubi*, des *babibe*⁷.

II. La période coloniale

C'est pendant le règne du mwami Mwezi Gisabo (1850-1908) que les arabes ont tenté de pénétrer le territoire, suivis des missionnaires, puis des allemands. Les missionnaires ont effectivement pénétré le territoire pour évangéliser tandis que les allemands y sont entrés pour coloniser suivis des Belges.

A. La colonisation allemande

Les allemands avaient acquis droit de souveraineté sur de vastes territoires d'Afrique de l'Est après la conférence de Berlin de 1885. Ils ont été présents au Burundi de 1896 à 1916, mais la législation coloniale allemande n'y a pas laissé beaucoup d'empreintes.

Pendant la colonisation allemande (1896-1916), le cadre juridique de l'occupation correspondait à une colonisation de type classique, acquis par le partage de territoires conquis entre puissances coloniales. Dans ce cadre, il n'y a donc pas lieu de parler de contrôle de l'exercice du pouvoir si ce n'est que le contrôle fait par la hiérarchie au sein de son administration coloniale, contrôle relatif à la stratégie recommandée pour mieux administrer le territoire occupé. Dès lors, l'Allemagne n'a pas eu assez de temps pour appliquer sa législation par le fait qu'elle a passé plus de temps à mâter la résistance à l'occupation. Par la suite, les Burundi ont continué à vivre sous l'autorité de leurs chefs et conformément au droit coutumier.

B. La colonisation belge

La Belgique a exercé son autorité sur deux territoires africains limitrophes : le Congo, qui lui a été cédé en pleine souveraineté par le traité belgo-congolais du 28 novembre 1907⁸ et le Ruanda-Urundi sur lequel un mandat d'administration lui a été confié après la première guerre mondiale par les Puissances alliées et associées, mandat qui fut transformé en tutelle après la deuxième guerre mondiale.

Mais avant les régimes successivement du mandat et de la tutelle, il y a eu d'abord des événements qui ont motivé l'occupation du Ruanda-Urundi par la Belgique, suivi par le régime du commissariat royal ayant précédé la période du mandat.

➤ L'occupation militaire belge (juin 1916 à février 1917)

En coopération avec l'armée britannique, les troupes belges ont brisé les derniers bastions de l'armée allemande en Afrique orientale en 1916. Le régime juridique de l'occupation militaire était un régime de pure circonstance fondé sur l'usage international en matière d'administration des territoires occupés à la suite d'opérations

⁷J. GAHAMA, *Le Burundi sous la colonisation belge*, p.111.

⁸P. JENTGEN, *Les frontières du Ruanda-Urundi et le régime international de tutelle*, Bruxelles, Rue de Livourne, 1957, p. 7.

de guerre. Il était donc normal que cet état de fait soit remplacé par un régime civil, en l'occurrence le Commissariat royal.

➤ **Le Commissariat royal belge (1^{er} février 1917-1^{er} mars 1926)**

Ce régime était tout aussi provisoire que le premier parce que le destin des territoires occupés ne pouvait être définitivement fixé qu'après la fin de la guerre dans le cadre du traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919. Pendant le régime du commissaire royal, la législation a été complète mais assez sommaire parce que la préoccupation de ce temps était seulement d'assurer le bon fonctionnement des rouages administratifs et judiciaires dans des territoires encore moins connus. Dans un premier temps, il y a eu recours au droit coutumier.

1. Le régime du Mandat (mars 1926-avril 1949)

La fin de la première guerre mondiale a été actée par le Traité de Versailles du 28 juin 1919. En vertu de l'article 119 de ce traité, l'Allemagne fut obligée de renoncer, en faveur des Puissances victorieuses, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer⁹. L'article 22 de ce traité stipulait que chacune de ces possessions serait placée sous le mandat d'une des puissances victorieuses, mandat dont les termes seraient expressément définis dans chaque cas par la Société des Nations (SDN).

Pour l'Est-africain allemand, en considération du fait que la puissance militaire allemande a été brisée par l'effort conjugué de la Belgique et de la Grande Bretagne, les Puissances alliées et associées décidèrent de placer cette colonie en partie sous mandat belge et en partie sous mandat britannique¹⁰. Le Tanganyika Territory échut à la Grande Bretagne, et le Ruanda- Urundi à la Belgique. La détermination de la frontière entre les deux zones¹¹ a été réglée à l'origine par un arrangement bilatéral entre les deux Puissances intéressées: l'accord du 30 mai 1919 communément appelé Accord Orts-Milner.

Pour le rendre opposable à tous, il fallait l'adhésion des autres Puissances, raison pour laquelle il y a eu *in fine* la décision de la SDN du 20 juillet 1922 qui a défini le mandat belge avec précision. Le mandat belge fut entériné par la loi belge du 20 octobre 1924 portant acceptation par le Royaume de Belgique du mandat de la SDN sur le territoire du Ruanda-Urundi et le régime juridique du mandat belge sur le Ruanda-Urundi ne sera véritablement mis en œuvre que par la loi-cadre du 21/8/1925 ayant pris effet au 1^{er} mars 1926¹².

Contrairement à la colonisation classique, la décision de la SDN définit la responsabilité de la Puissance mandataire qui consiste à veiller au maintien de la paix,

⁹ Chronology of events, Warren Weinstein, *Historical dictionary of Burundi*, African dictionaries n° 8, Metuchen, N.J., The scarecrow press, Inc, 1976, p. 4.

¹⁰P. JENTGEN, *op.cit.*, p. 33.

¹¹ Cette délimitation des frontières amputa le Ruanda-Urundi de la KAGERA pour le Rwanda, et du BUGUFI pour le Burundi. La partie du Rwanda fut restituée par la décision du Conseil de la Société des Nations du 31 août 1923 et formalisé en 1936, tandis que pour le Burundi, la région du Bugufi est restée irrécupérable.

¹²E. MANIRAKIZA, « Perspectives burundaises sur le développement des libertés publiques et des droits de l'homme en droit constitutionnel », *Colloque sur l'Etat de droit au Burundi après 50 ans d'indépendance*, Bruylant, avril 2015, p. 297.

de la sécurité et du bon ordre, à veiller au bien-être matériel et moral et de favoriser le progrès social des habitants et a énuméré une série de mesures que la puissance mandataire s'obligeait à édicter pour assurer la réalisation des fins de mandat. Mais en vertu de l'article 10 de la décision de la SDN, la puissance mandataire disposait d'une entière liberté de choix des normes juridiques et administratives applicables aux territoires placés sous mandat, sous la seule réserve que ces normes n'enfreignent pas les obligations que la SDN lui imposait dans l'intérêt des populations locales¹³. C'est en conformité avec l'article 10 de la décision de la SDN du 20 juillet 1922 que la Belgique a mis en place la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi suivi de l'arrêté royal du 11 janvier 1926 rendant exécutoires les règlements organiques de l'administration locale du Congo belge dans le Ruanda-Urundi.

L'exécution du mandat devait être contrôlée par la Commission permanente des mandats, organe mis en place pour contrôler l'exécution des mandats que la SDN aura concédé. Chaque puissance mandataire devait présenter un rapport annuel à cette commission. Il en a été ainsi pour la Belgique qui devait présenter un rapport annuel contenant « tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du mandat »¹⁴.

Mais en réalité, la Commission permanente ne disposait pas de moyens légaux lui permettant d'exercer une vérification directe sur le terrain pour se rendre compte par elle-même de ce qui prévaut dans les faits. Elle ne faisait que recevoir les rapports annuels lui envoyés par la Puissance mandataire, les analyser et éventuellement adresser des recommandations. « Au fond, la commission permanente des mandats était appelée à apprécier la politique de la puissance mandataire à partir d'un dossier entièrement constitué par celle-ci »¹⁵. Il n'y avait donc pas de contrôle en profondeur concernant la gestion de la puissance mandataire. En clair, la commission permanente se bornait à l'examen des exercices écoulés et des faits accomplis. C'était un contrôle imparfait.

Le mandat du Ruanda-Urundi confié à la Belgique par la décision du 20 juillet 1922 devait faire l'objet d'une approbation par une loi nationale belge. La loi du 21 août 1925 était intitulée « la loi sur le gouvernement du Ruanda-Urundi »¹⁶. Elle était l'homologue de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo. A l'instar de celle-ci, elle avait un objet bien plus ample et plus fondamental qu'une loi ordinaire. Elle définissait d'une façon générale et laconique les Institutions du Ruanda-Urundi et leurs règles de fonctionnement. A ce titre, elle peut être qualifiée de constitution coloniale du Ruanda-Urundi¹⁷ à l'égard de ce territoire.

En fait, au sommet de la pyramide des normes régissant le territoire se trouvaient bien évidemment la Constitution Belge, ensuite deux lois cadres : la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi et la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge. Cette dernière loi était rendue exécutoire au Ruanda-Urundi par la

¹³*Idem*, p. 163.

¹⁴ Article 11 de la décision de la SDN du 8 juillet 1922.

¹⁵R. MASSINON, *op.cit.*, p.163.

¹⁶ Législations et règlements, pp. 19-21.

¹⁷R. MASSINON, *op. cit.*, p. 168.

première. C'est par cette loi congolaise, beaucoup plus détaillée, que le Ruanda-Urundi reçoit, par syllogisme, les principes directeurs de son système juridique, raison pour laquelle le Ruanda-Urundi était en réalité rattaché juridiquement au Congo belge. Celui-ci étant une colonie, le régime juridique du mandat du Ruanda-Urundi était en quelque sorte, assimilable à une sous-colonie.

2. Le régime de la Tutelle

Le régime international de Tutelle tire son origine de la Charte des Nations Unies signée à San Francisco le 26 juin 1945 tout juste après la deuxième Guerre mondiale à l'initiative des Etats Unis d'Amérique. L'Accord de tutelle pour le territoire du Ruanda-Urundi, approuvé par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 décembre 1946 et par une loi du 25 avril 1949 différait profondément du régime du mandat quant aux obligations imposées à l'autorité administrative.¹⁸ En 1922, la puissance mandataire avait simplement pour devoir de promouvoir le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des populations, alors qu'en 1946, l'autorité administrative devait les conduire vers la capacité à s'administrer eux-mêmes.¹⁹

C'est sur le plan des moyens de contrôle de l'organisation internationale vis-à-vis de l'autorité administrative, que l'Accord de tutelle du 13 décembre 1946 apportait les innovations les plus importantes. La Puissance chargée d'administrer le territoire sous tutelle agit sous l'autorité de l'Assemblée Générale des Nations Unies, assistée du Conseil de Tutelle. Outre que le Conseil de tutelle, héritier de la commission permanente de la SDN, devait examiner le rapport annuel établi par l'autorité administrative, il était aussi habilité à envoyer des missions périodiques de visite dans chaque territoire concerné.²⁰

La mise en pratique de l'Accord de tutelle a créé des organes politiques *rundi* dont le Conseil supérieur du pays qui a servi au Prince Louis Rwagasore de réclamer l'indépendance. Une autre réclamation du CSP fut la réinstauration de la célébration de la fête traditionnelle des semailles de sorgho, *l'Umuganuro*, pour respecter l'article 73, al 1 de la charte des Nations Unies selon laquelle la puissance administrante avait pour mission de favoriser le progrès politique, économique et social, tout en préservant la culture des populations en question. Cette dernière réclamation a été exaucée fin 1958 et la fête de *l'Umuganuro* fut célébrée de nouveau le 27 décembre 1958²¹, après avoir été abolie en 1929, sous l'influence du clergé catholique. Notons aussi que la quatrième mission de l'ONU de septembre 1957 a rappelé que l'autonomie et l'indépendance constituaient les buts ultimes de la tutelle²².

Le décret intérimaire du 25 décembre 1959a été notamment à l'origine de l'organisation des élections communales le 15 novembre remportées par le PDC, les législatives étant prévues pour janvier 1961²³. Cependant, pour ce dernier point, une

¹⁸R. MASSINON, *op.cit.*, p. 164.

¹⁹*Ibidem*.

²⁰*Idem*, p. 165.

²¹J. P. HARROY, *op. cit.*, p. 291.

²²*Idem*, p. 255.

²³J.P. HARROY, *op. cit.*, p. 358.

résolution des Nations Unies exigea que ces législatives soient reportées à une date ultérieure.

Les élections législatives eurent lieu le 18 septembre 1961 sous la supervision de l'ONU et virent la victoire du parti UPRONA qui réclamait l'indépendance. Le Prince Louis Rwagasore forma son gouvernement, présida le Conseil des ministres, fixa le calendrier des réunions du Conseil des ministres. Il annonça qu'il prévoyait de faire de Bujumbura la capitale du pays, qu'il prévoyait l'indépendance pour la mi-1962, qu'il excluait l'idée des Nations Unies de fusionner le Burundi avec le Rwanda²⁴. Malheureusement, il fut assassiné le 13 octobre 1961, juste vingt-cinq jours seulement, après la victoire de son parti. C'est dans ces circonstances qu'apparut la constitution du 23 novembre 1961 qu'avait réclamé le prince Louis Rwagasore.

3. La constitution provisoire du 23 novembre 1961

C'est une constitution qui survient dans une période charnière entre le décret intérimaire du 25 décembre 1959 portant organisation politique nouvelle du Ruanda-Urundi complété par l'arrêté royal du 25 janvier 1960, et la proclamation de l'indépendance le premier juillet 1962.

La constitution provisoire du royaume du Burundi du 23 novembre 1961 est une copie conforme de la constitution de la Belgique du 7 février 1831. Elle a été rédigée par des avocats belges, adoptée par l'Assemblée issue des élections du 18 septembre 1961, puis promulguée par le mwami Mwambutsa IV. Elle ne prévoit pas de contrôle de constitutionnalité. L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartenait qu'au pouvoir législatif.

Par ailleurs, la constitution du royaume du Burundi du 23 novembre 1961 n'a pas fait le poids face au régime international de Tutelle qui ne pouvait prendre fin que le jour de l'indépendance. Son dernier article, l'article 121 prévoit que la constitution entrera en vigueur le jour de sa publication au journal officiel du Burundi. En effet, celle-ci a été publiée le 30 janvier 1962, en même temps que l'ordonnance législative n° 01/20 du 30 janvier 1962 du Secrétaire Général ayant provisoirement remplacé le Résident Général.

Cette ordonnance législative l'a profondément vidé de sa substance en rapport avec les pouvoirs que la constitution attribuait au mwami qui deviennent sans effet comparativement aux pouvoirs reconnus au Parlement.

4. La constitution définitive du Royaume du Burundi du 16 octobre 1962

Rédigée, elle aussi, avec l'aide des techniciens belges, la constitution de 1962 s'inspirait de la constitution de 1961, toutes les deux d'inspiration belge. C'est suite à la résolution n°1746 du 27 juin 1962 de l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies que le Burundi et le Rwanda sont devenus deux Etats indépendants et souverains. Cette résolution recommanda que la proclamation de l'indépendance ait lieu le 1^{er} juillet 1962 et qu'après cette date, le Burundi et le Rwanda seront admis comme membres des Nations Unies.

²⁴J. P. HARROY, *op. cit.*, p. 574.

Tout comme la constitution de 1961, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif²⁵, mais le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, l'Assemblée Nationale et le Sénat, l'initiative des lois appartenant à ces trois branches²⁶.

La constitution du 16 octobre 1962 a eu le mérite d'avoir introduit en précurseur un contrôle juridictionnel de constitutionnalité exercé par la Cour Suprême. En effet, le premier paragraphe de l'article 95 dispose que « la Cour Suprême connaît les infractions commises par les ministres, députés, sénateurs, dans l'exercice de leurs fonctions et règle les conflits constitutionnels entre des pouvoirs et juge la constitutionnalité des lois ».

La constitution du royaume du Burundi, a donc organisé un régime monarchique constitutionnel, dont le pouvoir central revient prioritairement au roi, mais dont les normes juridiques sont hiérarchisées à partir d'une constitution stable ; un Etat de droit caractérisé par la prééminence d'une constitution garantissant un certain nombre de droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs et le contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Dans l'ensemble, c'était une constitution bien équilibrée entre les trois pouvoirs : le pouvoir exécutif qui appartient au roi qui nomme et révoque ses ministres, le pouvoir législatif qui appartient au Parlement et au roi, et le pouvoir judiciaire aux juges.

Malheureusement, il y eut des divisions à l'intérieur du parti Uprona, vainqueur des élections du 18 septembre 1961, qui se sont répercutées au sein de l'Assemblée législative, devenue incapable de remplir le rôle que la constitution lui assignait. Pour tenter d'arbitrer ces rivalités, le roi a usé de ses pouvoirs constitutionnels en changeant ses ministres avec un rythme tellement rapide qu'il y a eu six premiers ministres endéans seulement quatre ans, de 1961 à 1965.

La constitution du 16 octobre 1962 prévoyait donc un système de Parlement bicaméral. L'article 50 disposait que le Sénat pourrait être créé sur l'initiative du pouvoir législatif et que les conditions d'éligibilité, le mode d'élection et d'organisation sont déterminés par une loi. Le Sénat ne pouvait malheureusement pas être créé par un pouvoir législatif divisé par des querelles internes. Pour dénouer la crise, le roi a dû prendre la décision de dissoudre l'Assemblée Nationale du 18 septembre 1961. D'autres élections ont eu lieu du 10 au 11 mai 1965 mettant en place une nouvelle Assemblée qui, à son tour, a élu les sénateurs le 5 août 1965.

Notons que ce Parlement n'a pas pu fonctionner à cause des événements politiques qui ont suivi : une tentative de coup d'Etat le 18 octobre 1965, le coup d'Etat du 8 juillet 1966 attribué au fils du roi Mwambutsa. Celui-ci était parti en exil et avait délégué son pouvoir royal à son fils Charles Ndizeye, et l'instauration du monopartisme par l'arrêté royal n° 001/2 portant érection du parti Uprona en parti unique national²⁷, le renversement de la monarchie le 28 novembre 1966 ouvrant la voie à une série de coups d'Etat qui devaient, à chaque fois, suspendre la constitution.

²⁵ Art. 26 de la constitution du 16 octobre 1962.

²⁶ Art. 24 et 25 de la même constitution.

²⁷ B.O.B, n° 9/66, p. 315.

5. La constitution de la République du Burundi du 11 juillet 1974

Après le renversement de la monarchie et la proclamation de la République le 28 novembre 1966 par le premier ministre, le capitaine Michel Micombero, à la tête d'un Comité national de la révolution, le Burundi fait face, à plusieurs reprises, à des périodes de vide constitutionnel, correspondantes à chaque prise de pouvoir par coup d'Etat. La république issue du premier coup d'Etat a été dirigée presque sans constitution de 1966 à 1974, c'est-à-dire huit sur les dix années qu'a duré le régime. Certes, le régime issu du coup d'Etat du 28 novembre 1966 a connu beaucoup de troubles de nature régionaliste en 1969 et surtout de nature ethnique en 1972.

La république issue du premier coup d'Etat ne pouvait pas se sentir démocratiquement légitime autrement, si ce n'est qu'en se dotant d'une constitution taillée sur mesure, sous le couvert d'un parti unique, et partant de cette constitution du 11 juillet 1974, d'organiser des élections présidentielles plébiscitaires à résultat écrasant de 99,9% le 19 novembre 1974.

La séparation des pouvoirs qui prévalait dans la constitution du royaume, est abolie. Il est remplacé par un système à parti unique²⁸, le parti décrit l'orientation politique générale de la Nation et inspire l'action de l'Etat. Il contrôle l'action du gouvernement et du pouvoir judiciaire²⁹. Le Secrétaire Général du Parti est Chef du Parti Uprona. Il est élu à la majorité absolue par le Congrès National sur proposition du Comité central du parti³⁰. Concernant le pouvoir exécutif, c'est le Secrétaire Général, chef du Parti Uprona qui devient Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement, avec les pouvoirs les plus étendus. Le pouvoir législatif est également confié au Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement. L'initiative des lois appartient à lui-même et à son Gouvernement³¹. Le Président de la République cumule, à lui seul, les fonctions législative et exécutive.

De même, le pouvoir judiciaire, lorsqu'il est prévu que les juges sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'autorité de la loi, aux options du parti et à la conception révolutionnaire du droit³² le pouvoir judiciaire lui appartient également.

Certes, la constitution du 11 juillet 1974 prévoit une chambre constitutionnelle au sein de la Cour Suprême qui est la plus haute juridiction de la République, mais elle ne pouvait exister que légalement sur papier, au vu du contenu de la constitution qui ne prévoyait pas de contre-pouvoir, ni politique, ni juridictionnel lorsque les pleins pouvoirs se trouvent concentrés aux mains d'un seul, car en effet, l'objectif principal du contrôle de constitutionnalité n'est autre que celui de la séparation des pouvoirs.

6. Le décret-loi n°1/ 23 du 20 novembre 1981 portant promulgation de la constitution de la République du Burundi

En décidant de prendre en mains les destinées du pays par le coup d'Etat du 1^{er} novembre 1976, selon les termes du colonel Jean Baptiste Bagaza, à la tête d'un

²⁸ Article 18 de la constitution du 11 juillet 1974.

²⁹ Article 19 de la constitution.

³⁰ Article 21 de la constitution.

³¹ Art. 48 de la constitution.

³² Art. 51 de la constitution du 11 juillet 1974.

Conseil suprême révolutionnaire composé du haut commandement de l'armée et des commandants des camps militaires, les forces armées ont dénoncé l'appropriation par une seule personne de tous les pouvoirs de l'Etat et du parti, le blocage des institutions qui, selon le Conseil suprême révolutionnaire, faisait émerger « une nouvelle monarchie », le dénigrement du parti Uprona dont les organes étaient devenus des ensembles folkloriques et que la jeunesse en général, la jeunesse Rwagasore en particulier avait été réduite au silence parce qu'ils suivaient comme des robots, la violation de la constitution à peine promulguée, le manque de lucidité devant les problèmes politiques réels du pays, l'ex Président étant jugé fatigué et ne pouvant pas assumer ses responsabilités³³.

Le Conseil suprême révolutionnaire dirigé par le colonel Jean Baptiste Bagaza, déclare que seule « la révolution » pouvait permettre au Burundais de s'élever au-dessus des considérations tribales, régionales, religieuses et d'autres bas sentiments. A cette fin, la première mesure qui fut prise a été de suspendre la constitution et de mettre formellement sur pied le Conseil suprême révolutionnaire chargé de remettre de l'ordre dans les organes de l'Etat et du parti Uprona, et son comité exécutif.

Malgré que le nouveau pouvoir avait dénoncé l'accaparement du pouvoir par une seule personne lors de la proclamation du coup d'Etat, le poste de premier ministre a été supprimé endéans seulement deux ans d'exercice. De l'année 1976 à l'année 1981, en presque cinq ans, le pays a été dirigé sans constitution jusqu'au décret-loi n° 1/23 du 20 novembre 1981 portant promulgation de la constitution de la république du Burundi à la suite d'un référendum organisé le 18 novembre 1981.

Par cette constitution, le Président du Parti Uprona est le seul candidat à la présidence de la république³⁴. Après son élection, il est appelé à conduire la politique générale de l'Etat telle que déterminée par la Charte du parti et le Congrès national et définie par le Comité central du parti³⁵, et pour coiffer le tout, c'est le Président du parti en même temps Président de la République qui dirige toutes les activités du Comité central et du Bureau politique.

Quant au gouvernement, c'est l'organe supérieur de l'administration de l'Etat. Il exécute la politique générale conformément aux directives du Président de la république devant qui il est responsable et rend compte de son activité³⁶.

L'Assemblée nationale revient après une longue période d'absence, après l'institution parlementaire de l'époque monarchique. Elle est constituée d'une Assemblée unique dont les membres portent le nom de « Représentant », qui sont certes élus au suffrage universel, mais le Président de la république désigne 1/5 des membres de l'Assemblée nationale³⁷. Elle se réunit chaque année en deux sessions ordinaires et la durée totale

³³ BOB du 1^{er} décembre 1976, pp.207 à 209.

³⁴ Art. 29 de la constitution du 20 novembre 1981.

³⁵ Art. 33 de la constitution du 20 novembre 1981.

³⁶ Art. 39 de la constitution du 20 novembre 1981.

³⁷ Articles 42 et 43 de la constitution du 20 novembre 1981.

de chaque session ne peut excéder deux mois. De même, les sessions extraordinaires ne peuvent pas dépasser une durée de quinze jours³⁸.

Les rapports de force entre le législatif et l'exécutif penchent en faveur de la suprématie de l'exécutif. Le Président de la République peut, après consultation du Comité central du parti, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale³⁹. En revanche, il n'y a aucun moyen d'action que l'Assemblée nationale puisse activer à l'égard du gouvernement et encore moins à l'égard du Président de la République.

La constitution de 1981 prévoit une chambre constitutionnelle au sein de la Cour suprême. Elle statue en matière juridictionnelle en contrôlant la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux et connaît du contentieux électoral relatif à l'élection du Président de la République et du Référendum. Elle statue aussi en matière non juridictionnelle en procédant à la vérification de la régularité des élections présidentielles et du référendum et à la proclamation de leurs résultats⁴⁰. Mais, la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême de cette époque pouvait statuer seulement sur demande du Président de la République ou de l'Assemblée Nationale⁴¹. Elle devait statuer dans le mois suivant le délai de la requête, mais ce délai pouvait être ramené à huit jours lorsque le Président de la République en faisait la demande en raison de l'urgence⁴².

Dans l'ensemble, autant le régime issu du premier coup d'Etat instituait le pouvoir d'un « monarque républicain » autant le deuxième est resté fidèle au principe des régimes totalitaires africains, caractérisés par la suprématie d'un parti unique dominé par la personne détentrice de tous les pouvoirs, dont la radio nationale chante les louanges du matin au soir, comme guide suprême, libérateur, père de la Nation, guide éclairé, timonier, grand révolutionnaire etc. Dans ce contexte, le contrôle de constitutionnalité et le système judiciaire en général ne pouvaient que veiller à s'assurer que tout se passe conformément à la volonté du réel détenteur des pouvoirs, dans les régimes africains de l'époque.

7. La constitution de la République du Burundi du 13 mars 1992

Depuis le début des années 1990, de nombreux pays du continent africain, sont entrés en phase de transition démocratique qui consistait entre autres, à donner un nouveau souffle au constitutionnalisme afin de mettre fin aux régimes autoritaires qui prévalaient après les indépendances⁴³. L'objectif ne consistait pas seulement à mettre en place les institutions issues des élections et de reconnaître le respect des droits fondamentaux, mais aussi de faire assurer l'effectivité de leur garantie par une justice constitutionnelle au nom de la promotion de l'Etat de droit.

³⁸ Article 49 de la constitution du 20 novembre 1981.

³⁹ Art. 60 de la constitution.

⁴⁰ Article 22 du décret-loi n° 1/32 du 25 septembre 1982 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Cour Suprême.

⁴¹ Article 68 de la constitution de 1981 et Article 23 du décret-loi n° 1/32 du 25 septembre 1982.

⁴² Article 26 du décret-loi n° 1/32 du 25 septembre 1982.

⁴³A. CABANIS et M. L. MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2010, pp. 6 et s.

La Constitution de 1981 avait été suspendue par le coup d'Etat du 3 septembre 1987 du major Pierre Buyoya. Celui-ci a mis en place un Comité militaire pour le salut national. Les pouvoirs législatifs et exécutifs étaient remplis par lui-même en tant que Président de la République dont les actes sont pris par décrets lois et décrets, après délibération en Conseil des ministres. Le Burundi venait de passer quatre ans sans constitution de 1987 à 1992. Pendant cette période, des événements dramatiques à caractère ethnique sont survenus dans les communes Ntega et Marangara.

A la suite de ces événements, une commission chargée d'étudier la question de l'unité nationale a été créée le 4 octobre 1988⁴⁴. Cette commission a travaillé quatre mois durant pour essayer de trouver les voies et moyens d'arrêter l'autodestruction qu'inspirent les phénomènes de division. Une Charte de l'Unité nationale censée être au-dessus des lois a été effectivement élaborée. Il a été affirmé que la constitution, les lois et les règlements se conforment strictement à la Charte de l'Unité nationale et qu'aucun texte contraire à la Charte ne soit accepté. De même, la Charte devait être irrévocable dans le sens qu'aucun régime ou quelconque institution ne puisse la changer ou l'abroger. Elle devait aussi être inviolable dans le sens qu'un engagement solennel a été pris de la respecter et de la faire respecter scrupuleusement. Le texte fut soumis au référendum avec un résultat de 89,21% au 5 février 1991. A partir de ce jour, la Charte de l'unité nationale est célébrée chaque année à cette même date, devenant ainsi un jour férié.

La charte de l'unité nationale a été suivie par une mise en place de la commission constitutionnelle. Cette commission devait analyser toute la problématique de la démocratisation au Burundi, organiser le débat national et élaborer un projet de constitution et en assurer l'explication à l'ensemble de la population, avant son adoption. Les principes sur lesquels repose la vie politique du pays prennent racine dans le rapport sur la démocratisation des institutions et la vie politique du pays. Ces principes sont : le principe de la souveraineté, le principe de participation populaire, le principe de séparation des pouvoirs et le principe de la garantie des droits de l'homme, tout en respectant les valeurs fondamentales d'unité nationale, de paix sociale, de justice sociale, de développement et d'indépendance.

Le constituant de 1992 a donc créé des innovations importantes concernant la manière dont on accède au pouvoir, l'aménagement et l'organisation du pouvoir. Parmi ces innovations, un accent particulier a été mis sur la garantie des droits fondamentaux. Mais, toutes ces innovations ne pourraient pas être fiables sans l'organisation d'un contrôle chargée de vérifier que les prescrits constitutionnels sont respectés afin de préserver l'équilibre constitutionnel des pouvoirs et de faire respecter les droits fondamentaux des citoyens. Cette constitution a donc créé, pour la première fois, une Cour constitutionnelle chargée de remplir le rôle de gardien de la constitution.

La compétence de cette Cour était « de statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi sur demande du Président de la république, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée Nationale, d'un quart des représentants ou des personnes intéressées ; d'interpréter la constitution, à la demande du Président de la république, du Premier

⁴⁴ Décret n° 100/ 162 du 4 octobre 1988.

ministre, du Président de l'Assemblée Nationale ou d'un quart des députés ; de statuer sur la régularité des élections présidentielles et législatives et des référendums et en proclamer les résultats ; de recevoir le serment du Président de la république avant son entrée en fonctions ; de constater la vacance du poste de Président de la république. Les lois organiques avant leur promulgation, le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale avant sa mise en application, sont soumis obligatoirement au contrôle de constitutionnalité »⁴⁵.

La Cour constitutionnelle est également compétente pour statuer sur les cas de proclamation de l'état d'exception par le Président de la république⁴⁶, de modifier les textes de forme législative intervenus dans les matières autres que celles du domaine de la loi et vice versa⁴⁷, de constater le cas de force majeure empêchant l'Assemblée nationale de siéger au lieu ordinaire de ses sessions⁴⁸, elle vérifie également que les engagements internationaux ne soient pas en conflit avec la constitution⁴⁹.

La constitution de 1992 a été en effet le socle des constitutions ultérieures. Les élections présidentielles ont eu lieu au mois de juin 1993 sous l'empire de la constitution et ont vu la victoire du Président Melchior Ndadaye issu du parti Frodebu sur un score confortable de 64,75% contre 23,39% pour Pierre Buyoya. Le Président Ndadaye a composé son gouvernement dans le respect de l'unité nationale en nommant au poste de premier ministre une femme tutsi issu des rangs du parti Uprona.

Quelque quatre mois seulement après son élection, le Président de la République a été assassiné le 21 octobre 1993 avec certains de ses compagnons de lutte politique. La vacance de poste du Président de la République pour cause d'assassinat a été effectivement constatée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt RCCB 36 du 8 novembre 1993, sur saisine du premier ministre. Le Président de la république et le Président de l'Assemblée nationale ayant été assassinés, il ne restait plus que le gouvernement pour faire fonction de Président de la république.

La constitution de 1992 n'a pas survécu pour avoir été amendé à plusieurs reprises avant d'être abolie par le deuxième coup d'Etat de Pierre Buyoya qui déposa Sylvestre Ntibantunganya le 25 juillet 1996. Quant à la Cour constitutionnelle, elle a été supprimée par le décret-loi n° 1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition.

8. Le décret-loi n°1/001 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition

Le décret-loi réhabilite les partis politiques ainsi que l'Assemblée nationale qui avaient été suspendus par la déclaration du coup d'Etat le 25 juillet 1996. Toutefois, le décret-loi organisant le système institutionnel de transition n'intègre pas les droits et devoirs proclamés et garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes

⁴⁵ Article 151 du décret-loi n°1/06 du 13 mars 1992 portant promulgation de la constitution de la République du Burundi.

⁴⁶ Article 79 de la constitution du 13 mars 1992.

⁴⁷ Articles 113 et 114 de la constitution de 1992.

⁴⁸ Article 122 de la constitution de 1992.

⁴⁹ Article 176 de la constitution.

internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la charte de l'unité nationale. La Cour constitutionnelle ayant disparue, il n'existait plus de contrôle de constitutionnalité. Le gouvernement et l'Assemblée nationale ont convenu de mettre sur pied un texte fondamental qu'ils ont appelé « Acte constitutionnel de transition » qui va organiser le fonctionnement des institutions.

9. Le décret-loi n° 1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'Acte Constitutionnel de Transition de la République du Burundi

L'Acte constitutionnel de transition émane d'une combinaison de la constitution du 13 mars 1992 et du décret-loi n° 1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition avec quelques innovations importantes concernant l'aménagement des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Le poste de premier ministre a été supprimé et a été institué deux Vice-Présidents de la République. Le premier Vice-Président coordonnait le domaine politique et administratif tandis que le deuxième Vice-Président coordonnait le domaine économique et social. L'Assemblée nationale en fonction au moment de l'adoption de l'Acte constitutionnel est élargie aux membres issus des partis politiques et de la société civile qui n'étaient pas représentés à l'Assemblée nationale. Cet acte constitutionnel a été l'œuvre de l'Assemblée nationale et du Gouvernement sous la médiation du Conseil des *bashingantahe*.

L'acte constitutionnel de transition fait réapparaître la Cour constitutionnelle pour juger la constitutionnalité des lois et interpréter la constitution. Il est également mis en place le décret-loi n°1/01 du 15 juin 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle.

La dynamique de négociation interne qui a produit l'acte constitutionnel de transition du 6 juin 1998 a été remplacé par la dynamique externe qui devait produire l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Le lancement des négociations d'Arusha a eu lieu le 15 juin 1998 en présence des Chefs d'Etats de la Sous-région.

Il a été proposé qu'il y ait une Cour constitutionnelle forte ayant les pleins pouvoirs pour faire appliquer la constitution et agir en qualité de garant de la constitution, même si elle devait s'opposer à l'Exécutif ou au Législatif. Les nominations à la Cour constitutionnelle doivent être confirmées par un Sénat ethniquement équilibré. Il a été en outre proposé que la Cour constitutionnelle soit dotée de la compétence et des attributions identiques à celles de la constitution du 13 mars 1992.

10. La loi n° 1/017 du 28 octobre 2001 portant promulgation de la constitution de transition de la République du Burundi

Cette constitution est adoptée par l'Assemblée nationale de transition pour faire démarrer la mise en application des compromis de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation ainsi que la loi n° 1/017 du 1^{er} décembre 2000 portant son adoption.

Mandela avait imposé une division de la transition en deux périodes dirigées alternativement par chaque ethnie, la durée de la transition étant de 36 mois au total. La constitution de transition devait donc régir le fonctionnement des institutions depuis la mise en place du gouvernement de transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la constitution post-transition. Dans l'ensemble, l'objectif de cette constitution était de se conformer scrupuleusement à l'Accord d'Arusha dans plusieurs de ses dispositions.

Cette constitution de transition prévoit elle aussi une Cour constitutionnelle ainsi que la loi organique qui la régit. Cette dernière porte le n° 1/01/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle. Cette loi est restée en place jusqu'à la loi organique du 3 août 2019, celle de 2007 n'ayant fait qu'amender certaines dispositions de cette loi.

11. La Constitution intérimaire post-transition de la république du Burundi du 20 octobre 2004

La première phase de la période de transition s'est achevée le 30 avril 2003 et le Président Pierre Buyoya a passé le bâton à son Vice-Président Domitien Ndayizeye comme il avait été prévu à Arusha.

La constitution intérimaire post transition était destinée à éviter qu'il y ait un vide constitutionnel parce que le total des échéances pour la transition politique devait s'achever le 31 octobre 2004. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2004 pour prendre fin à la promulgation de la constitution post-transition. Cette constitution n'a duré que quatre mois. Sous l'empire de cette constitution, l'organisation et le fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant la Cour constitutionnelle sont restés intacts.

12. La Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005

Toutes les initiatives, tous les pourparlers, toutes les négociations de San Egidio, de Mwanza, d'Arusha, de Dar-es-Salaam, de Pretoria etc., tous les accords et surtout l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, l'Accord de partage de pouvoir de Pretoria du 6 août 2004, les Accords de cessez-le-feu etc., avaient pour principal objectif de créer un cadre institutionnel acceptable organisé par une constitution post-transition consacrant l'essentiel de ce qui avait été convenu le long du processus de paix. Après plusieurs reports de la date de convocation des électeurs, la date du référendum sur la constitution post-transition a été enfin fixée au 28 février 2005⁵⁰. La constitution post-transition, adoptée par référendum à cette date, a été promulguée le 18 mars 2005. La constitution du 18 mars 2005, s'inspire également et principalement de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

L'objectif principal était de mettre en place une constitution qui répond aux compromis issus des négociations. Le pouvoir exécutif, conformément à la constitution du 18 mars

⁵⁰ Article 1 du décret n° 100/020 du 10 février 2005 portant révision du décret n°100/144 du 17 novembre 2004 relatif à la convocation des électeurs pour le référendum sur la constitution post-transition de la république du Burundi.

2005 sous l'inspiration de l'Accord d'Arusha, est exercé par un Président de la république, deux Vice-Présidents et les membres du gouvernement.

La constitution du 18 mars 2005 prévoit aussi une Cour constitutionnelle. En 2007, il y a eu la loi n°1/03 du 11 janvier 2007 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle qui a enlevé les actes réglementaires parmi les normes contrôlables par la Cour constitutionnelle.

13. La constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018

C'est la constitution en vigueur. En analysant cette constitution nous relevons des innovations majeures et positives concernant la justice constitutionnelle.

Dans le préambule : la plus grande détermination à défendre la souveraineté comme un pouvoir de commandement qui appartient à la Nation représentée par le Chef de l'Etat et les élus nationaux.

L'article 19 intègre tous les droits et devoirs proclamés et garantis par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme régulièrement ratifiés » et non plus quelques-uns ; l'article 50 de la constitution du 7 juin 2018 n'admet pas qu'un burundais soit extradé alors que la constitution de 2005 posait également le principe de non extradition, mais à l'exception des présumés coupables de crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

Au niveau du système des partis politiques, la constitution reconnaît l'existence des acteurs politiques dits indépendants, mais il leur est interdit de former des coalitions politiques. Contrairement à la constitution de 2005, le fait qu'un parti politique réunisse plus d'un vingtième de voix soit 5% des sièges à l'Assemblée nationale ne lui confère pas le droit de bénéficier des ministres au gouvernement. Le constituant maintient le pourcentage de 2% des suffrages exprimés pour chaque parti politique, mais pour les indépendants, la constitution exige 40% des suffrages exprimés dans la circonscription où ils se sont faits inscrire.

Suppression dans l'Exécutif des postes de Vice-Présidents de la République pour les remplacer par un Vice-Président et un Premier Ministre, chef du gouvernement. Au niveau de l'Administration territoriale, le gouverneur de province ne doit pas être seulement un civil natif ou ressortissant de l'entité territoriale qu'il est appelé à administrer, mais il peut provenir des forces de l'ordre tel qu'on peut l'observer actuellement.

Au Parlement, le principe de vote est la majorité absolue des députés présents ou représentés. Mais le vote des lois organiques, les résolutions, décisions et recommandations importantes passe de la majorité des 2/3 qui prévalaient en 2005 à la majorité des 3/5 à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Quelques matières qui n'étaient pas du domaine de la loi dans la constitution de 2005 ont été ajoutées. Il s'agit du régime de la protection des bonnes mœurs et culture, de l'organisation diplomatique et consulaire, du régime de contrôle et d'inspection des finances publiques, du régime du développement durable. La Cour des comptes qui a pour rôle d'assister le Parlement reçoit la mission supplémentaire de juger les comptes. Dans la composition

du Sénat, la constitution de 2018 supprime les anciens Chefs d'Etat comme membres du Sénat.

Au niveau du pouvoir judiciaire, le juge du Tribunal de résidence ne joue plus la qualité double de juge et de Ministère public. Cette fonction dernier revient aux magistrats du Parquet. Le pouvoir judiciaire est aussi structuré sur le plan des quotas ethniques de 60/40 et de 30% de femmes. Le Conseil Supérieur de la Magistrature comprend quatre juges des juridictions supérieures, deux juges des tribunaux de résidence et quatre membres exerçant une profession juridique dans le secteur privé. Le Président de la Cour suprême assure la Vice-présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Président de la République assurant la présidence, le secrétariat revenant au Ministre de la Justice. Il est institué un Conseil Supérieur des Parquets distinct du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le mandat des juges de la Cour constitutionnelle passe de six à huit ans.

L'entité communale est administrée par un administrateur communal et non plus un conseil communal. Le conseil communal est actuellement composé par un nombre équivalent à autant de collines qui composent la commune au lieu d'un nombre fixe de quinze.

Un délai de cinq ans est accordé au Sénat pour évaluer afin de mettre fin ou proroger le système de quotas ethniques dans l'exécutif, le législatif et le judiciaire après la mise en place des institutions issues des élections.

Dans l'ensemble, la Constitution a corrigé certaines dispositions qui étaient devenues anachroniques et désuètes dans la constitution de 2005 et il était devenu urgent et impérieux que certaines dispositions de la constitution soient harmonisées ou introduites pour une intégration régionale sous tous ses aspects »⁵¹.

Conclusion

Marc Verdussen écrivait : « d'un continent à l'autre, d'un Etat à l'autre, d'une théorie à l'autre, la notion de justice constitutionnelle donne lieu à des acceptions très diverses »⁵². Aucun parcours constitutionnel ne peut donc prétendre ressembler exactement à un autre, chaque organisation dépend de ses propres réalités auxquelles la justice constitutionnelle doit répondre tout en respectant les standards constitutionnels mondiaux qui se dessinent de plus en plus.

POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BURUNDI LE PRESIDENT

⁵¹ Exposé des motifs de la constitution du 7 juin 2018.

⁵²M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle, op. cit.*, p. 15.