



FORUM POUR LA CONSCIENCE ET LE DEVELOPPEMENT

FO.CO.DE.

Association sans but lucratif agréée par l'ordonnance ministérielle n° 530/697 du 11/9/2002

ANALYSE DE LA CONSTITUTION COMMANDITEE PAR LE FOCODE :

De la conformité à la constitution d'un autre mandat du Président Pierre NKURUNZIZA

Professeur Gervais Gatunange

Introduction

La question du troisième mandat du Président de la république Pierre NKURUNZIZA occupe tous les esprits au Burundi. Elle préoccupe également la communauté internationale au vu du balai diplomatique et des correspondances qu'elle provoque.

Dans l'ensemble, la communauté internationale, les partis d'opposition, la société civile, les Eglises estiment que le Président Pierre NKURUNZIZA a déjà effectué deux mandats, ce qui exclut un troisième mandat. Plus récemment, on apprend que la question divise même le parti au pouvoir et au plus haut sommet de la hiérarchie. La question se pose alors de savoir ce que dit réellement la constitution du Burundi à ce propos.

Nous nous proposons de répondre à la question en nous en tenant à la rigueur de la science du droit en matière d'interprétation de la loi. Compte tenu du contexte, nous allons nous en tenir à l'interprétation selon la lettre et l'esprit de la constitution. En quelques mots on peut résumer cette méthode en ces quelques mots : que dit la loi ? Est-ce que ce que dit la loi correspond à la volonté du législateur ? C'est ce que l'on appelle l'exégèse, en langage savant.

Cette méthode nous semble la plus appropriée car elle présente l'avantage de ne pas s'écarter du texte qu'elle se propose d'interpréter. Elle est également justifiée par le fait que la constitution à interpréter est assez récente, de sorte que les circonstances de son élaboration n'ont pas considérablement changé par rapport à la situation actuelle. Pour

rappel, signalons qu'à côté de cette méthode d'interprétation, il y a la méthode de la libre recherche scientifique qui prend davantage de liberté par rapport au texte sujet à interprétation, parce que beaucoup de temps s'est écoulé depuis sa promulgation. Dans ce cas, il est inutile de s'interroger sur la volonté du législateur à propos de l'application de la loi à des situations tout à fait nouvelles que le législateur de l'époque ne pouvait imaginer. Dans un premier temps, nous allons interpréter la constitution en rapport avec la problématique du troisième mandat, ensuite nous nous interrogerons sur les protagonistes pour faire entendre leur voix. Nous analyserons enfin les risques de paralysie en cas de nouvelle candidature du Président de la République.

1. Interprétation de la Constitution

Les articles concernés par la controverse sont les articles 96 et 302 al 1 de la constitution. L'article 96 est ainsi libellé :

« Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois ».

L'article 302 al 1 de la constitution complète l'article 96 en précisant que : « A titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat élus réunis en congrès, à la majorité des deux tiers des membres. Si cette majorité n'est pas obtenue aux deux premiers tours, il est procédé immédiatement à d'autres tours jusqu'à ce qu'un candidat obtienne le suffrage égal aux deux tiers des membres du Parlement ».

L'analyse de l'article 96 montre qu'il énonce deux principes : le principe du nombre de mandats et le principe du mode d'élection.

Concernant le nombre de mandats, l'article 96 les limite à deux, puisque le président de la République est élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

Concernant le mode d'élection, le même article 96 opte pour le suffrage universel direct. Mais à ce propos, l'article 302 apporte une exception relativement au premier mandat de la période post-transition car le président est élu au suffrage universel indirect par les élus du peuple. L'exception porte uniquement sur le mode d'élection et non sur le nombre de

mandats. Or, le principe de l'interprétation restrictive des exceptions interdit de les étendre aux autres domaines, en l'occurrence le nombre de mandats.

Cette interprétation est par ailleurs logique et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, le suffrage universel indirect est un procédé démocratique, au même titre que le suffrage universel direct. L'on pourrait même se demander s'il n'est pas plus approprié dans le contexte d'une population analphabète qui n'est pas en mesure d'apprécier les qualités des différents candidats, ce qui risque de favoriser la démagogie.

Toujours est-il que la Constitution de la République du Burundi ne laisse aucun doute sur la légitimité du suffrage universel indirect dans un régime démocratique. L'article 8 dispose en effet que : « Le suffrage est universel, égal, secret, libre et transparent. Il peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la loi ».

Ensuite, les pouvoirs dont jouit le Président de la République pendant la première période post-transition sont étendus et ne permettent guère de penser qu'il ne s'agit pas d'un véritable mandat présidentiel. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux fonctions et aux pouvoirs que lui reconnaît la constitution.

Certes, pendant la première période post transition, le Président de la République ne pouvait pas dissoudre le Parlement (article 302, al.3) alors que la constitution prévoit cette possibilité pendant les mandats suivants (article 203 al.1).

Réciproquement, l'Assemblée Nationale peut présenter une motion de censure contre le Gouvernement à la majorité des deux tiers des membres.

A la même majorité, une motion de défiance peut être votée contre un membre du Gouvernement « qui accuse une défaillance manifeste dans la gestion de son département ministériel, ou qui pose des actes contraires à l'intégrité morale ou la probité ou qui, par son comportement, gêne le fonctionnement normal du Parlement. Dans ce cas, le membre du Gouvernement présente obligatoirement sa démission ».

Des intervenants sur les ondes des radios locales ont cru trouver un argument dans cette circonstance pour soutenir que le Président de la République n'avait pas suffisamment de pouvoirs pour que l'on puisse parler d'un véritable mandat comparable aux mandats suivants.

Cet argument ne tient pas la route car le droit de dissolution de l'Assemblée nationale n'est pas essentiel dans un régime présidentiel. Le Président des Etats-Unis par exemple n'a pas

de pouvoir de dissolution du Parlement, mais personne ne conteste qu'il s'agit d'un pouvoir fort. Des auteurs considèrent d'ailleurs que ce droit de dissolution ne cadre pas avec le régime présidentiel comme le souligne le *Dictionnaire de la constitution* : « L'existence du droit de dissolution de l'Assemblée Nationale élue au suffrage universel direct est un trait caractéristique des régimes parlementaires. Le fait que ce droit soit reconnu aux chefs de l'Etat par la constitution de 1958 contredit l'analyse selon laquelle le régime de la cinquième république serait de type présidentiel¹ ».

Cette particularité héritée du régime français fait que la doctrine qualifie ce dernier régime et ceux qui s'en sont inspirés, dont le nôtre, de semi-présidentiel. Il ne s'agit donc pas d'une prérogative qui change fondamentalement la nature démocratique et républicaine du régime au point de considérer qu'un mandat présidentiel sans possibilité de dissolution de l'Assemblée Nationale n'en serait pas un.

Toujours dans l'optique de vérifier si la limitation des mandats de Pierre NKURUNZIZA à deux malgré le fait qu'il a été élu au suffrage universel indirect par les élus du peuple, correspond à la volonté du constituant, il importe de s'interroger sur la raison d'être de cette limitation. *Le rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi de 1991* nous en donne la réponse.

C'est une réponse qui est d'autant plus intéressante que ce rapport préparait la rédaction de la Constitution de la République du Burundi du 13 mars 1992 qui comportait une disposition qui limitait les mandats du Président de la République à deux².

« En ce qui concerne la durée du mandat présidentiel, la commission propose cinq ans. C'est là une durée raisonnable. A titre indicatif, on peut noter que dans certains systèmes politiques, le mandat présidentiel est de quatre ans et que dans d'autres, il est de sept ans.

« Pour ce qui est du nombre de mandats, la commission propose qu'il soit limité à un maximum de deux. L'expérience montre, en effet, que le pouvoir use³ ». Or, nous avons vu que les pouvoirs que détenait le Président Pierre Nkurunziza pendant le premier mandat avaient la même effet en termes d'usure que le mandat suivant.

Du point de vue du droit, la situation est donc claire. Il n'y a pas de place pour un troisième mandat pour le Président Pierre NKURUNZIZA. Mais le problème est que, du point de vue

¹ Raymond Barrillon et alii, *Dictionnaire de la constitution*, 3^{ème} éd., Ed. Cujas, Paris, 1980, p.111

² D.-L. n° 1/06 du 13 mars 1992 portant promulgation de la Constitution de la République, art. 61

³

procédural, ceux qui estiment qu'un troisième mandat est illégal ne peuvent saisir aucune instance habilitée.

Le Burundi est dans l'impasse, d'abord parce que les protagonistes ne sont pas sur le même pied d'égalité pour faire valoir leurs droits, ensuite parce que, dans tous les cas, si le Président Pierre Nkurunziza se présente pour briguer un troisième mandat, le blocage des institutions est inévitable.

2. Absence de moyens de recours pour les opposants au troisième mandat

Comme le fait remarquer Stef VANDENGISTE, spécialiste de la question, dans un article au titre évocateur⁴, toutes les parties en présence ne disposent pas de recours devant les instances administratives ou judiciaires habilitées. *L'étude montre, en effet, que de nombreux défis peuvent se présenter en ce qui concerne la mise en application de la norme constitutionnelle consacrant le principe de la limitation du nombre de mandats que peut exercer un président de la République. Cette norme n'aura, en toute probabilité, aucun effet au moment de l'évaluation de la recevabilité de l'éventuelle candidature de Pierre Nkurunziza aux élections présidentielles de 2015 par la Commission électorale indépendante(CENI). La seule procédure qui, avant les élections, permettrait de jeter de la lumière sur l'éligibilité de Pierre Nkurunziza au scrutin présidentiel serait celle d'une demande d'interprétation de la Constitution adressée à la Cour constitutionnelle par Pierre Nkurunziza lui-même ou par d'autres requérants issus de son parti politique, CNDD-FDD »*

3. Risques de paralysie du pays et des institutions

Si le Président de la République pose sa candidature malgré tout, deux scénarii possibles aboutissent au blocage des institutions.

Sans envisager des scénarii catastrophes qu'il ne faut pas exclure où le pays serait mis à feu et à sang, ce qui nous ramènerait à la case départ, des violences cycliques, même si l'on

⁴ Stef Vandengiste, *La limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels : une coquille vide ? Une analyse du cas du Burundi*, IOB Working paper, 2014-04

demeure dans la légalité formelle, le pays et les Burundais, tous sans exception, y ont tout à perdre.

Le premier scénario prévisible, si le président de la République persiste et signe en se portant candidat, c'est que les partis d'oppositions, la société civile et autres forces vives mettent leurs menaces à exécution et appellent les Burundais à descendre dans la rue pour protester contre ce coup de force. Ce faisant, ils n'auront fait qu'exercer leur droit de manifestation pacifique. Si, dans la meilleure hypothèse, les forces de l'ordre se limitent à leur fonction première de maintenir l'ordre, sans autre excès de zèle, la vie du pays va s'arrêter avec toutes les dérives possibles. En tout cas, la démocratie y aura tout à perdre.

L'autre scénario, beaucoup plus optimiste du point de vue du Président de la République est qu'il parvienne à passer en force et à se faire réélire. Même dans ce cas, on ne sera pas sorti de l'auberge.

Il ne faut pas, en effet, oublier que le régime burundais hérité des Accords d'Arusha est une démocratie de consensus. Les lois sont votées à des majorités spéciales, 2/3 pour les lois ordinaires, 3/4 pour les lois organiques et 4/5 pour la révision de la constitution.

Cela signifie que, pour que le régime marche, toutes les parties, y compris l'opposition jouent le jeu, ce qui est peu probable si l'on tient compte des tensions qui auront marqué tout le processus. Il est donc prévisible que les partis d'oppositions qui disposeront, de toute manière, d'une minorité de blocage, pourront voter systématiquement contre les projets de loi que le Gouvernement leur proposera. Pour tenter d'éviter la paralysie, le Président de la République pourrait recourir à l'arme de la dissolution de l'Assemblée Nationale, mais il est probable que l'opposition disposerait toujours de la minorité de blocage, après de nouvelles élections. Encore une fois, ce serait l'impasse.

Conclusion

Ainsi donc, le Burundi se trouve dans une situation paradoxale. Le président de la République n'a pas le droit de se représenter une troisième fois. Mais au niveau procédural, les forces opposées à une troisième candidature du Président de la République n'ont pas les moyens de saisir une instance administrative ou judiciaire pour faire entendre leur voix.

Cette situation poussera ces forces à la résistance. Elles peuvent le faire en descendant dans la rue, ce qui est leur droit avec comme résultat la paralysie du pays. A supposer même que le Président Pierre Nkurunziza parvienne à passer le cap, s'il est réélu, il pourrait se heurter à un blocage systématique d'une opposition qui disposerait justement au Parlement d'une minorité de blocage, compte tenu des majorités particulièrement élevées qui sont exigées pour voter les lois. Encore une fois, ce serait l'impasse.

La troisième candidature du Président de la République met donc le pays dans une situation sans issue.

La balle est donc dans le camp du Président de la République et de son parti qui pourraient éviter le chaos qui se profile à l'horizon en reconnaissant qu'il n'a pas le droit de briguer un troisième mandat.