

# Cour constitutionnelle du Burundi

## I. L'accès du citoyen au juge constitutionnel

La loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi dans son article 230 indique que :

«La Cour constitutionnelle est saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale ou un quart des membres du Sénat, ou par l'*Ombudsman*.

Toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le Ministère public peuvent saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement par voie d'action, soit indirectement par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une autre juridiction. Celle-ci sursoit à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui intervient dans un délai de trente jours».

À l'analyse de l'alinéa 2 de cette loi, on voit dans quel cas un citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle du Burundi.

L'existence d'une Cour constitutionnelle comme juridiction spécialisée et autonome ne date pas de longtemps. C'est la Constitution du 13 mars 1992 qui l'a consacrée car avant cette date ce n'était qu'une chambre de la Cour suprême du Burundi, chambre constitutionnelle. Et depuis lors, la Cour constitutionnelle a déjà rendu 28 arrêts sur 314 affaires où les différents citoyens ont saisi la Cour constitutionnelle du Burundi.

### A. LE RECOURS DIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

#### Ouverture du droit de saisine au citoyen :

#### 1) Qui peut saisir directement le juge constitutionnel? Les personnes physiques, les personnes morales, les associations de citoyens?

Comme le spécifie l'alinéa 2 de la Constitution ci-haut cité, c'est «toute personne physique ou morale intéressée qui peut saisir la Cour constitutionnelle pour

inconstitutionnalité des lois, directement par voie d'action ou indirectement par voie d'exception dans une affaire soumise à une autre juridiction ».

**2) Quels actes peuvent être attaqués ? Lois, actes administratifs, autres ?**

Les actes qui peuvent être attaqués sont des lois pour inconstitutionnalité et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi.

**3) Dans quels délais doit être saisi le juge ?**

Le juge constitutionnel burundais est saisi par le citoyen à n'importe quel moment, chaque fois que le citoyen croit qu'une loi ou qu'un acte réglementaire est susceptible d'être contraire à la Constitution.

**4) Le citoyen peut-il invoquer l'urgence, demander un jugement en référé ?**

La Constitution burundaise et d'autres textes d'application tels que la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que le règlement d'ordre intérieur de la Cour constitutionnelle ne spécifient pas le cas où le citoyen peut demander un jugement en référé pour raison d'urgence.

**Recevabilité des recours :**

**5) Conditions de recevabilité relatives au requérant :**

**5-1. Le recours est-il gratuit ?**

L'article 17 de la loi n° 018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle prescrit que : « la procédure devant la Cour constitutionnelle est gratuite ».

**5-2. Est-il conditionné par l'intérêt à agir ?**

Oui, le recours est conditionné par l'intérêt à agir comme le spécifie la Constitution : « Toute personne physique ou morale intéressée... ». Mais cet intérêt doit être né, actuel, personnel et juridiquement protégé.

**5-3. Le requérant doit-il être directement concerné par la disposition ou est-ce que toute personne peut agir ?**

Sur base de ce qui précède, le requérant doit être concerné directement parce que l'intérêt doit être personnel.

**5-4. Doit-il intenter son recours par l'intermédiaire d'un avocat ?**

Oui, le requérant peut intenter son recours par l'intermédiaire d'un avocat. Parmi les 28 dossiers susmentionnés, on a 14 dossiers où les citoyens étaient représentés par leurs avocats-conseils et 14 dossiers où les citoyens eux-mêmes défendaient directement leurs causes.

**6) Conditions de recevabilité relatives au recours (formes, régularisation).**

En se fondant sur l'article 230 alinéa 2 précité et l'article 4 de la loi n° 1/03 du 11 janvier 2007 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1/08 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle: «*En outre, toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le Ministère public peuvent saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement par voie d'action, soit indirectement par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une juridiction. Celle-ci sursoit à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours*». De ce fait, il faut que la saisine de la Cour constitutionnelle soit régulière.

La Cour constitutionnelle doit être compétente pour connaître de l'affaire sur la base de l'article 228 de la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi: «*La Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois...*»

En outre, *il faut que la personne soit intéressée*. Cette expression mérite d'être définie à la lumière d'une jurisprudence constante consacrée par l'arrêt RCCB 3 rendu le 19 octobre 1992:

- «Une personne qui justifie d'un intérêt personnel à agir, c'est-à-dire un intérêt qui lui est propre». (RCCB 3, 3<sup>e</sup> feuillet, 4<sup>e</sup> attendu);
- «Pour que l'action en inconstitutionnalité émanant d'une personne (...) soit recevable, il faut que son intérêt soit juridiquement protégé, c'est-à-dire qui peut se justifier par référence à une règle de droit» (RCCB 3, 3<sup>e</sup> feuillet, 9<sup>e</sup> attendu);
- «L'intérêt à agir dont il est question doit être né et actuel, non seulement lorsqu'un droit subjectif de la personne a été lésé, mais également lorsqu'il est susceptible de l'être dans l'avenir».

**7) Modalités de rejet du recours pour irrecevabilité ; indiquez les motifs de rejet.**

Souvent l'irrecevabilité peut dépendre de l'absence d'un des éléments cités ci-dessus qui fondent l'intérêt à agir.

**Procédure et traitement de la saisine recevable :****8) Décrire le traitement d'une requête recevable jusqu'à la délibération par la formation de jugement, en indiquant les possibilités pour les requérants de participer à la procédure.**

Au niveau du greffe, on reçoit la lettre tenant lieu des conclusions, on enregistre la requête et on l'enrôle sous le numéro d'ordre.

On multiplie le dossier afin de donner une copie à chaque membre de la Cour. Il convient d'indiquer que la Cour constitutionnelle du Burundi a dans son sein 4 magistrats permanents et 3 autres non permanents. Ceux-ci sont des juristes qui travaillent en dehors de la Cour mais qui viennent pour siéger et pour délibérer l'affaire dont ils ont déjà eu connaissance : « La Cour constitutionnelle est composée de sept membres. Ils sont nommés par le Président de la République et après approbation par le Sénat. Ils ont un mandat de six ans non renouvelable. Trois, au moins, des membres de la Cour constitutionnelle sont des magistrats de carrière. Le Président, le Vice-président et les magistrats de carrière sont permanents » (article 226 de la Constitution).

Pour la plupart de ces dossiers, la Cour organise une audience publique, où les parties se présentent avec leurs avocats-conseils. Et si l'affaire est en état d'être mis en délibération, on convient du jour de cette délibération et tous les 7 juges se retrouvent à la Cour pour prendre une décision.

Signalons à toutes fins utiles que la Cour peut également siéger si 5 membres au moins sont présents.

#### **9) Quelles sont les phases du jugement ?**

- la saisine de la Cour constitutionnelle ;
- l'audience publique ;
- la délibération ;
- la notification de l'arrêt rendu aux parties.

#### **10) Portez une appréciation au regard des principaux aspects du « procès équitable » : principe du contradictoire, égalité des armes, délais de jugement.**

- le principe du contradictoire est bien respecté ;
- égalité des armes : les citoyens qui saisissent la Cour peuvent être représentés par leurs avocats-conseils lors des débats ;
- le délai de jugement ne doit pas aller au-delà de 30 jours pour le traitement de l'affaire.

#### **10 bis) Est-ce que l'audience de la Cour constitutionnelle est publique ?**

Oui, l'audience de la Cour constitutionnelle est publique et les différents citoyens et étrangers peuvent assister aux débats publics ; il n'y a pas de huis clos.

#### **Le jugement et ses effets :**

#### **11) Le juge est-il tenu dans tous les cas de statuer sur le recours ?**

L'est-il si le citoyen s'est désisté ?

Oui, le juge est tenu de statuer sur le recours. Il suffit que le citoyen saisisse la Cour constitutionnelle, le juge doit rendre un jugement. Sinon, le juge est accusé au pénal de déni de justice.

**12) Le juge peut-il ordonner la réouverture de l'affaire ? Statuer sur le fond et ne pas renvoyer l'affaire aux tribunaux ordinaires ? Ordonner le paiement de dommages-intérêts ?**

Après la saisine de la Cour, le juge devient maître de l'œuvre et il peut, en cas de besoin, ordonner la réouverture des débats. Ainsi, il peut rendre un arrêt par défaut ou ordonner une décision autorisant la biffure de l'affaire.

Pour la Cour constitutionnelle du Burundi, cette juridiction est saisie pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi (voir l'article 228 de la Constitution de la République du Burundi). Le juge doit se prononcer et rendre un arrêt tendant à préciser la conformité ou la non-conformité de ce texte à la Constitution. Lorsqu'il s'agit de la saisine ayant pour origine la procédure d'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une autre juridiction, la Cour constitutionnelle statue et envoie l'arrêt à la juridiction en vue de poursuivre les débats dans cette juridiction.

**13) Quels sont les cas d'inconstitutionnalité retenus par le juge et celui-ci peut-il retenir des moyens non présentés par le requérant ?**

Tous les cas d'inconstitutionnalité soulevés par le citoyen sont analysés par le juge.

**14) Le citoyen peut-il dénoncer l'inconstitutionnalité d'un décret pris dans le domaine réglementaire autonome ?**

Sur base de l'article 228, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi.

**15) Quels sont les effets et la portée d'une décision d'inconstitutionnalité d'un acte pour le requérant ? Développez.**

– S'il s'agit de la procédure d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une autre juridiction : « celle-ci sursoit à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours » (voir l'article 230, alinéa 3, de la Constitution).

– « Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée ni mise en application. – Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours » (article 231 de la Constitution).

## B. LE RECOURS INDIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

Si on s'en tient au prescrit de l'article 230 de la Constitution ci-haut mentionné, on voit que les recours indirects par des autorités à l'initiative et à la demande des citoyens (exception d'inconstitutionnalité, question prioritaire de constitutionnalité, et autres) n'existent pas au Burundi.

## C. AUTRES CAS

**34) Revient-il au citoyen d'effectuer son recours devant la juridiction constitutionnelle après que l'exception d'inconstitutionnalité qu'il a soulevée devant le tribunal a été jugée sérieuse par celui-ci ? Si oui, dans quel délai ? Selon quelle procédure ?**

Cette question trouve sa réponse au niveau de l'article 230, alinéa 2 : «Le citoyen peut saisir la Cour indirectement par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une autre juridiction».

Le citoyen saisit la Cour constitutionnelle avant que l'affaire ne soit mise en délibéré, pendant que l'affaire est encore en instruction devant cette autre juridiction.

Celle-ci sursoit à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours (article 230, alinéa 3, Constitution).

**35) Existe-t-il un mode de saisine par le citoyen non prévu par le questionnaire ? Si oui, indiquez-le et, le cas échéant, développez.**

Il n'y a pas de mode de saisine par le citoyen non prévu par le questionnaire.

## II. Les droits et libertés des citoyens consacrés et protégés par les juges constitutionnels

**36) Il est ainsi attendu que soit précisé si les droits et libertés protégés par le juge :**

- sont expressément prévus par la Constitution ?
- sont contenus dans des normes internationales ?
- sont des droits nouveaux reconnus par le juge ?

«Les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à

l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi.

Ces droits fondamentaux ne font l'objet d'aucune restriction ou dérogation, sauf dans certaines circonstances justifiables par l'intérêt général ou la protection d'un droit fondamental » (article 19 de la Constitution).

Cette disposition 19 intègre tous les instruments internationaux en rapport avec les droits de l'homme qui sont ratifiés par le Burundi. Tous ces instruments internationaux ont valeur constitutionnelle. Ainsi, les droits et les libertés protégés par le juge sont expressément prévus par la Constitution de la République du Burundi.

### **37) À quelles catégories appartiennent les droits et libertés ?**

Tous ces libertés et droits se trouvent mentionnés dans la Constitution burundaise.

Le nombre de fois où ces droits et libertés ont été invoqués :

- pour le droit de participer à la direction et à la gestion des affaires de l'État : 9 dossiers
- pour les droits garantis : 15 dossiers
- pour les droits économiques et sociaux : 4 dossiers

### **38) Si le juge constitutionnel est peu ou n'est pas du tout saisi par le citoyen, ni directement ni indirectement :**

Si on se fonde sur l'article 230 de la Constitution précité, ce cas ne peut pas se produire pour le Burundi.

### **38 bis) Les décisions du juge constitutionnel permettent-elles l'émergence d'une conscience citoyenne ? Illustrez votre réponse par des cas concrets.**

Oui. À l'occasion d'une procédure d'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une autre juridiction, de droit commun ou spécialisée, les citoyens apprennent qu'il y a la Cour constitutionnelle qui, pendant l'instruction de ces juridictions, celles-ci sursoient à statuer en attendant la décision de la Cour constitutionnelle.

Cas d'illustration : RCCB 252 (RCCB : *Rôle de la Cour constitutionnelle du Burundi*).

Requérants : Maîtres Sylvestre et Prosper Banzubaze et consorts

Objet : requête tendant à faire déclarer contraire à la Constitution l'article 117 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaire pour le compte de Monsieur Athanase Gahungu, Madame Denise Sinankwa, Monsieur Isaac Bizimana, Monsieur Tarq Bashir, Monsieur Boniface Bagorikunda, Monsieur Philippe Ndikumana et la société Interpetrol.

L'instruction devant le Ministère public avait au départ débouché à un classement sans suite en faveur des prévenus dont les noms figurent ci-haut dans le dossier. Ensuite, il y a eu citation directe initiée par l'avocat du Gouvernement car il s'agissait des affaires qui touchaient aux intérêts de l'État burundais. Ainsi, l'affaire est instruite devant la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Burundi. Au cours de l'audience publique, les juges de la Cour suprême qui se fondaient sur l'article 117 du code de l'organisation et de la compétence judiciaire du 15 mars 2005 ont voulu passer au fond de l'affaire sans vider certains incidents. La Cour suprême devrait notamment tenir compte des raisons qui ont motivé le classement sans suite par le Ministère public.

Cet article est ainsi libéré : « Si le siège rejette la récusation, il peut ordonner, pour cause d'urgence, qu'il passe aux débats nonobstant appel ».

Les avocats des requérants ont saisi la Cour constitutionnelle, qui après l'instruction publique a rendu un arrêt rendant la disposition 117 inconstitutionnelle parce que cette dernière violait le droit de la défense et le droit au juge impartial.

Par cet arrêt, les citoyens ont vu leur situation régularisée car les juges sont revenus à l'étude des incidents et exceptions. Les juges ont compris qu'à côté de leurs juridictions habituelles, il y a une Cour constitutionnelle qui prend des mesures allant parfois dans le sens voulu par une partie au procès.

### **III. L'opinion des citoyens sur le juge constitutionnel**

#### **39) Quelle image les citoyens ont-ils du juge constitutionnel ?**

La plupart des citoyens qui n'ont jamais saisi la Cour constitutionnelle ou qui n'ont jamais eu accès aux arrêts rendus par cette Cour, pensent que la Cour constitutionnelle est là seulement pour la proclamation définitive des résultats des élections présidentielles et législatives. D'autres disent que c'est une Cour à caractère politique et que les citoyens ordinaires n'y ont pas accès.

#### **40) Le juge constitutionnel est-il perçu par les citoyens comme un rouage essentiel de l'État de droit ?**

Comme spécifié précédemment, la majorité de la population burundaise n'est pas au courant ni des attributions de la Cour constitutionnelle ni des droits qui leur sont reconnus par la Constitution pour saisir cette juridiction en cas de besoin.