UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

La nature du regime politique resultant de la constitution burundaise du 28 octobre 2001

Baribonekeza, Jean Baptiste; Sous la direction de : M. Gervais Gatunange

2005
UB, Faculté de Droit
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/1616

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DE DROIT

LA NATURE DU REGIME POLITIQUE RESULTANT DE LA CONSTITUTION BURUNDAISE DU 28 OCTOBRE 2001

Par Jean- Baptiste BARIBONEKEZA

Sous la direction de :
M. Gervais GATUNANGE
Docteur en Droit

Mémoire présenté et soutenu publiquement en vue de l'obtention du grade de Licencié en Droit

Bujumbura, février 2005

Hommage à mon très cher ami Joachim MAJAMBERE, à qui je dois la base de ma connaissance scientifique. Qu'il veuille retrouver, entre les lignes de ce mémoire, la trace de sa main.

REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes les personnes qui ont concouru à la réalisation de ce travail et, de façon plus générale, à l'édification de notre personne.

Nos remerciements vont en premier lieu à l'endroit du Professeur Gervais GATUNANGE, qui a bien voulu diriger cette étude, encore qu'il était appelé à remplir d'autres missions de loin plus essentielles. C'est grâce à sa sagesse et à sa sagacité intellectuelle que ce travail a été mené à bonne fin. A travers lui nous remercions tous ceux qui nous ont formé, de la base à l'Université, en passant par l'école secondaire, pour le savoir, le savoir- faire et le savoir- vivre que nous héritons d'eux.

Nous remercions également les services de la Présidence de la République du Burundi, du Secrétariat Général du Gouvernement, du Parlement, du Ministère de la Justice, de la Cour constitutionnelle, de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme au Burundi ainsi que de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, qui nous ont permis d'accéder aux documents ayant servi à étayer les conclusions de cette étude.

Nous remercions, en outre, M.Roger NGENDABANYIKWA, M.Simon NDUWIMANA, M.SELEMANI Bernard et leurs familles respectives, ainsi que M.Bruno MPONDO- EPO qui, par leurs soutiens divers, nous ont aidé à affronter avec succès, certaines épreuves difficiles de la vie.

Que notre frère Emmanuel NDAMUROKORE, pour son sens élevé d'organisation et de responsabilité, éprouve, en voyant ce travail, le sentiment d'avoir pleinement joué son rôle d'aîné.

Que nos parents, pour les sacrifices parfois sanglants qu'ils ont dû consentir pour notre éducation, tant formelle qu'informelle, considèrent ce travail comme le leur propre.

A tous ceux, enfin, qui, d'une façon ou d'une autre, ont accompagné nos efforts et appuyé nos élans vers le meilleur, nous disons sincèrement merci. Nous les assurons que leurs bienfaits restent à jamais gravés au fond de notre cœur.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

Al. : alinéa
Art. (arts.) : article(s)
B.O.B. : Bulletin Officiel du Burundi
Ed. : édition
Et al. : et alii (et les autres)
Ibidem : même auteur, même ouvrage, même page
Idem : même auteur, même ouvrage
L.G.D.J. : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
Litec : Librairies techniques
O.A.G. : Observatoire de l'Action Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
Op. cit. : opere citato (œuvre déjà citée)
p. (pp.) : page(s)
P.F.N.S.P.: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
P.U.B. : Presses Universitaires de Bruxelles
P.U.F. : Presses Universitaires de France
RCCB : Rôle de la Cour constitutionnelle du Burundi
v. : versus (contre)

INTRODUCTION GENERALE

Le système politique burundais est un système qui se cherche encore. En témoignent notamment les multiples arrangements constitutionnels qui, depuis la remise en cause de la Constitution du 13 mars 1992, se succèdent dans un tâtonnement quelque peu déconcertant.

Partant de la Constitution sus évoquée, qui instaurait un régime semi-présidentiel, avec un Président élu au suffrage universel direct, un Exécutif bicéphale, un Parlement monocaméral et des moyens de destitution réciproque entre l'Exécutif et le Législatif, le Burundi évolue depuis plus de dix ans, dans une série de régimes politiques parfois très difficile à qualifier, même pour les analystes les mieux avisés.

Cela tient essentiellement à la crise socio- politique que traverse le pays, crise caractérisée par une guerre interne particulièrement meurtrière et une constante instabilité institutionnelle. Les multiples arrangements constitutionnels dont question plus haut tendent alors à mettre fin à cet état de choses, pour instaurer au Burundi un véritable Etat de droit, où chaque citoyen a sa place et a les mêmes chances d'accès à la chose publique que son semblable.

La Constitution du 28 octobre 2001, sur laquelle nous avons choisi de centrer notre étude, se situe précisément dans cet ensemble. L'intérêt de cette Constitution est qu'elle est, en quelque sorte, une première application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, signé le 28 août 2000 entre le Gouvernement burundais et les différents acteurs politiques.

Quoique transitoire, elle porte en conséquence certains grands principes constitutionnels destinés à régir le pays au sortir de la crise, c'est- à- dire même longtemps après la transition.

Tels sont notamment : la primauté du droit, le principe du respect des droits de la personne humaine, le principe de la volonté populaire source de l'autorité des gouvernants, le principe de la séparation des pouvoirs, la décentralisation administrative, le bicamérisme de l'institution parlementaire, la règle de la représentativité sociale, ethnique, politique et régionale des institutions. A ce titre, la Constitution de transition a donc aussi le mérite de poser d'autres jalons d'un régime démocratique adapté à la société burundaise.

A l'époque moderne, la plupart des régimes politiques reposent généralement sur une base démocratique et consacrent, à des degrés divers certes, le principe de la séparation des pouvoirs. Mais, comme le dit si bien le philosophe E. MOUNIER, l'on ne donne pas la démocratie à un peuple comme

on lui donne une subvention, et il serait erroné aujourd'hui de vouloir réduire la notion de démocratie à l'un des éléments de sa définition classique ou même à leur somme[1].

Un régime politique n'est bon et n'est viable que s'il permet aux citoyens de vivre - et de bien vivre – sous les lois qui le composent. Il doit pour cela être adapté aux données spatio- temporelles de la société à laquelle il s'applique, à ses besoins, et pouvoir assurer la stabilité politique et la continuité de l'Etat. Plusieurs formules peuvent être imaginées pour réaliser ce vœu qui est celui de tous les Etats du monde moderne.

Celle imaginée par le Constituant du 28 octobre 2001 est relativement simple à énoncer. Elle a principalement consisté à fondre, dans un texte unique, les principes énoncés dans l'Accord d'Arusha et les vestiges de la Constitution du 13 mars 1992. Il s'agissait au fond de concilier les idéaux démocratiques avec les contraintes dues à la guerre civile et à la bipolarisation socio- politique du pays.

Sur le plan des institutions, il en est résulté un régime de nature assez particulière que la présente étude se propose de qualifier. Ce mémoire, qui a pour titre : « **La nature du régime politique résultant de la Constitution burundaise du 28 octobre 2001** » aurait donc pu s'intituler aussi « **Essai de qualification du régime politique résultant de la Constitution burundaise du 28 octobre 2001** ».

La classification des régimes politiques est une question qui a occupé les penseurs depuis bien longtemps. Son intérêt réside en ceci que l'utilisation d'une méthode et de catégories judicieusement appropriées devrait permettre, non seulement de pouvoir dire dans quel régime l'on se trouve lorsque telles ou telles conditions sont réunies, mais surtout de pouvoir déterminer quel schéma institutionnel pourrait bien fonctionner dans un Etat donné.

Dans notre étude, nous nous limiterons essentiellement aux aspects juridiques du sujet, en n'analysant que les données constitutionnelles du régime sous examen, c'est- à- dire les structures des institutions gouvernantes et les rapports juridiques entre celles- ci.

Nous n'entrerons pas en particulier dans les détails de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir judiciaire qui, à proprement parler, n'est pas une institution gouvernante, au moins dans le cas qui nous occupe.

---

[1] MOUNIER, E., cité par CHALDIVAN, P.- H., in Droit constitutionnel. *Institutions et régimes politiques*, Paris, Nathan, 1996, p.12

Nous ne traiterons pas non plus du système des partis politiques, ni du rôle de la société civile ou des médias, quoique leur influence sur le fonctionnement du régime s'avère parfois déterminante.

Notre analyse s'articulera sur trois chapitres.

Dans le premier chapitre, il s'agira de procéder à un exposé sommaire de la classification traditionnelle des régimes politiques. Cette ébauche nous permettra d'avoir une idée fût- elle générale sur les traits caractéristiques des différents types classiques de régimes politiques.

Au deuxième chapitre nous examinerons la structure des institutions mises en place par la Constitution du 28 octobre 2001, ainsi que leurs rapports entre elles.

L'étude de ces institutions et de ces rapports permet de déterminer le type de régime politique auquel ils correspondent. Tel sera l'objet du troisième chapitre consacré à la détermination de la nature du régime politique issu de la Constitution du 28 octobre 2001.

Cette démarche devrait nous permettre, en conclusion, de pouvoir ranger notre régime dans l'une des différentes catégories classiques du droit constitutionnel ou de dégager son caractère atypique, bref de résoudre le problème de la qualification de ce régime, et d'ouvrir d'autres horizons à la recherche d'un système de gouvernement approprié à la société burundaise.
Tel est le vœu que nous formulons au début de cette étude. Puissions- nous l'approcher quelque peu.

CHAPITRE I^er^. GENERALITES SUR LA CLASSIFICATION TRADITIONNELLE DES REGIMES POLITIQUES

L'on distingue traditionnellement entre les régimes de confusion des pouvoirs et les régimes de séparation des pouvoirs ou régimes représentatifs.

Les premiers sont des régimes dans lesquels les fonctions étatiques sont exercées par un seul et même organe, tandis que dans les seconds, les différents attributs de la souveraineté sont répartis entre des organes distincts, en application du principe de la séparation des pouvoirs, tel que systématisé par Montesquieu.

Même dans cette deuxième hypothèse, les rapports entre les organes du pouvoir peuvent varier considérablement. La séparation des pouvoirs peut être souple ou tranchée, ce qui a donné naissance à deux grands types de régimes politiques opposés : d'un côté, le régime parlementaire ou régime de séparation souple des pouvoirs ; d'un autre côté, le régime présidentiel ou régime de séparation stricte des pouvoirs.

Sur ces modèles de base, eux-mêmes susceptibles de modalités diverses, viennent se greffer d'autres systèmes encore plus nuancés. Tel est le cas du régime semi-présidentiel ou semi-parlementaire adopté par la France depuis 1958, un régime qui apparaît comme le résultat d'une combinaison judicieuse entre le régime parlementaire et le régime présidentiel.

Il existe également des cas assez atypiques qui rentrent difficilement dans les typologies classiques. Le régime politique suisse, par exemple, repose sur une collaboration qualifiée de 'volontaire' entre un Exécutif collégial et un Parlement bicaméral.

Section 1^ère^. Les régimes de confusion des pouvoirs

La confusion des pouvoirs peut s'opérer au profit de l'Exécutif ou au profit du Législatif.

§1. La confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif

C'est l'hypothèse de loin la plus fréquente. Mais la confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif n'est pas toujours consacrée par les textes constitutionnels. A l'époque actuelle, la plupart des constitutions du monde consacrent, à des degrés divers certes, le principe de la séparation des pouvoirs.

La confusion résulte alors plutôt de la pratique politique et du rapport des forces[2].

De même, si les régimes de confusion des pouvoirs sont généralement qualifiés de dictatures, les situations ainsi visées sont en réalité assez différentes les unes des autres et peuvent faire l'objet d'une distinction assez détaillée : dictature militaire, dictature totalitaire, etc.

Mais la caractéristique commune de toutes les dictatures réside incontestablement dans l'atteinte qu'elles portent aux droits fondamentaux de la personne, la participation des gouvernés à la vie politique étant laissée à la discrétion du pouvoir exécutif qui a tous les moyens pour l'orienter dans le sens souhaité. « Un homme ou un groupe d'hommes, ayant généralement accédé au pouvoir par la force, concentre entre ses mains la plus grande partie ou la totalité des pouvoirs et prétend poursuivre l'intérêt public qu'il a lui-même défini »[3].

En somme, dans un régime dictatorial, le titulaire du pouvoir exécutif agit sans contrôle, sans freins ni contrepoids, selon l'expression consacrée.

§2. La confusion des pouvoirs au profit du Législatif

Il y a confusion des pouvoirs au profit de l'organe législatif lorsque ce dernier prend toutes les décisions fondamentales dans l'Etat[4]. L'on parle alors de régime d'assemblée. Cette hypothèse est moins fréquente que la précédente.

Nonobstant les applications pratiques variées dont il est l'objet, le régime d'assemblée présente des caractéristiques relativement constantes.

A la base de ce régime se trouve le postulat suivant : la souveraineté étant indivisible, sa représentation elle-même ne peut guère être divisée. Il en résulte que le pouvoir législatif doit être remis à une seule assemblée qui exprimera la volonté nationale dans tous les domaines. Seulement, comme l'assemblée ne peut pourvoir seule à toutes les tâches, un organe exécutif est créé, distinct de l'assemblée, mais qui tient de celle-ci son existence et ses pouvoirs[5]. C'est le type d'Exécutif- commis, application de la théorie rousseauiste du régime d'assemblée. Dans la logique du régime d'assemblée, donc, le Parlement n'est pas cantonné dans la fonction législative. Au contraire, il est appelé à prendre toutes les décisions importantes dans la vie du pays.

---

[2] CADOUX, Ch., Droit constitutionnel et Institutions politiques. *Théorie générale des Institutions politiques*, 4è éd., Paris, Cujas, 1995, p. 259

[3] DEBBASCH, Ch. et al., Droit constitutionnel et Institutions politiques, 3è éd., Paris, Economica, 1990, p. 153

[4] Idem, p. 154

[5] Ibidem

Dans la pratique, ces principes se traduisent de la manière suivante.
En premier lieu, le pouvoir exécutif n'est, en règle générale, pas remis à un seul individu, mais à un organe collégial, dans le souci d'éviter que l'Exécutif n'acquière une trop grande puissance. La collégialité entraîne une diffusion des quelques pouvoirs remis à l'organe exécutif et crée naturellement une méfiance réciproque, une concurrence qui limite les pouvoirs de chaque membre du collège. Il s'agit en d'autres termes, d'affaiblir délibérément l'organe exécutif par un émiettement systématique de ses pouvoirs.

En second lieu, les membres du collège sont librement nommés et révoqués par l'assemblée.

En troisième lieu, enfin, la prépondérance de l'assemblée sur l'Exécutif peut aller jusqu'à un pouvoir d'annulation des décisions prises par l'Exécutif.

C'est notamment dans l'histoire constitutionnelle de la France révolutionnaire que nous retrouvons des applications de ce genre de régime (Constitutions de 1793, de 1848 et 1871). Certains analystes trouvent également dans le régime suisse un régime d'assemblée, mais nous verrons que ce n'est pas totalement vrai.

Section 2. Les régimes de séparation des pouvoirs

§1. Le régime parlementaire

Le régime parlementaire s'est formé en Angleterre, au terme d'un long processus historique qui a d'abord abouti, dès le XIII^{è} siècle, à l'émergence d'un Parlement bicaméral[6] et à la conquête par celui- ci du pouvoir de faire les lois, puis, au XVIII^{è} siècle, à la scission de l'Exécutif en deux organes aujourd'hui bien distincts : la Couronne et le Cabinet. Il a par la suite essaimé, avec plus ou moins de succès, dans beaucoup d'autres pays du monde.

a. Traits caractéristiques du régime parlementaire

M. DUVERGER définit le régime parlementaire comme « un régime dans lequel le Gouvernement est divisé en deux éléments dont l'un –le 'Cabinet' ou gouvernement au sens plus étroit du terme – est responsable politiquement devant le Parlement et possède le droit de dissoudre celui-ci »[7].

Le régime parlementaire se distingue donc par quatre éléments.

---

[6] Les deux chambres du Parlement britannique sont la Chambre des Communes *(House of Commons)* et la Chambre des Lords *(House of Lords)*

[7] DUVERGER, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, Tome 1, Paris, P.U.F., 1971, p. 182

1°. Le dualisme de l'Exécutif

L'on distingue, en droit positif, trois façons de concevoir l'organe exécutif d'un Etat :

- l'Exécutif monocratique ou monocéphale (à une seule tête) où le pouvoir exécutif est confié à un seul individu ;
- l'Exécutif dualiste ou bicéphale (à deux têtes) où le pouvoir exécutif comporte deux pôles d'action ;
- l'Exécutif collégial, enfin, où le pouvoir exécutif est partagé entre les membres d'un collège, tous juridiquement égaux.

En régime parlementaire, l'Exécutif est toujours dualiste. Le Gouvernement, au sens restreint du terme, constitue, pour ainsi dire, la première tête du pouvoir exécutif, par rapport au Chef de l'Etat, deuxième tête.
Il est dirigé par un ministre ayant rang prééminent : le Premier Ministre (ou Chancelier ou Président du Conseil).

2°. L'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat

« S'il est, en régime parlementaire, un élément incontestable, c'est bien celui-là. L'avènement du parlementarisme a tenu à la distinction qui a progressivement été faite au sein de l'Exécutif entre un élément irresponsable, le Chef de l'Etat, et un élément responsable, le Gouvernement »[8].

Les partisans de ce régime estiment que le pouvoir législatif ne doit avoir aucune influence sur le maintien en fonction du Chef de l'Etat, quel que soit du reste le mode de désignation de ce dernier (monarque héréditaire, président élu ou autre). « Il y a ainsi, soustrait au flux et au reflux de la vie politique quotidienne, un point fixe »[9].

Le régime parlementaire a été comparé à une balance dont les plateaux, représentés respectivement par le Parlement et le Gouvernement, doivent être constamment tenus en équilibre ; le rôle du Chef de l'Etat est précisément de veiller au maintien de cet équilibre en plaçant ou en retirant des poids de chaque côté de la balance[10].

L'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat s'exprime juridiquement par la règle du contreseing ministériel : la plupart des actes du Chef de l'Etat

---

[8] DEBBASCH, Ch. et al., op. cit., p. 171
[9] PRELOT, M. & BOULOUIS, J., Institutions politiques et droit constitutionnel, 8è éd., Paris, Dalloz, 1980, p. 104
[10] Voir l'analyse de R. REDSLOB, in ALBERTINI, P., Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français, Paris, P.U.F., 1978, p. 15

doivent, pour produire des effets juridiques, porter, à côté de sa signature, celle d'un ministre au moins.

3°. La responsabilité politique du Gouvernement

En régime parlementaire, le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement. Cela signifie concrètement que le Parlement peut contraindre le Gouvernement à démissionner par l'adoption d'une motion de censure ou le vote négatif de la question de confiance à lui posée par le Chef du Gouvernement.

Les ministres sont solidairement responsables devant le Parlement et cette solidarité emporte pour conséquence pratique que la démission du Premier ministre entraîne celle de toute l'équipe gouvernementale.

Mais le Gouvernement peut estimer que c'est à tort que le Parlement lui a manifesté sa défiance ou l'a censuré. Qui va trancher ? En démocratie, de tels conflits sont naturellement déférés à l'arbitrage du corps électoral, mieux, du peuple. C'est pourquoi l'Exécutif dispose d'un moyen lui permettant de mettre fin au débat et de donner la parole au peuple.

4°. Le droit de dissolution

La dissolution est l'acte par lequel l'Exécutif met fin au mandat d'une assemblée parlementaire avant son terme normal, provoquant ainsi des élections anticipées[11]. C'est pourquoi elle est volontiers considérée par les constitutionnalistes comme le contrepoids ou la contrepartie du pouvoir de renversement du Gouvernement que possède l'assemblée législative[12].

De même que cette dernière peut menacer le gouvernement de le renverser, de même, en retour, le pouvoir exécutif peut menacer la chambre de mettre fin prématurément à son existence. Ces deux menaces s'équilibrent, et c'est ce risque de destruction réciproque qui conduit les pouvoirs à collaborer entre eux.

L'exercice du droit de dissolution s'analyse ainsi comme un recours au peuple pour lui faire trancher un conflit entre le Parlement et le Gouvernement, ou lui faire exprimer, même en dehors de tout conflit, sa volonté sur la politique générale qu'il convient de suivre. «La dissolution intervient comme pierre de touche de la confiance populaire. Celle-ci, selon le principe représentatif, se présume tant que le Parlement accorde la sienne. Mais si la confiance parlementaire vient à manquer, il est dans la logique du régime que l'on retourne

[11] DUHAMEL, O. & MENY, Y., Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris, P.U.F., 1992, p.312
[12] COLLIARD, J. Cl., Les régimes parlementaires contemporains, Paris, P. F. N. S. P., 1978, p. 58

incontinent aux urnes »[13]. C'est pour cette raison que le régime parlementaire a été qualifié de gouvernement d'opinion.

Au total, la responsabilité gouvernementale et le droit de dissolution s'avèrent être les deux traits décisifs du régime parlementaire. Le régime parlementaire entend réaliser l'égalité des pouvoirs, non pas par l'indépendance de chacun d'entre eux, mais par leur dépendance et par leur action réciproque[14]. Les deux pouvoirs disposent l'un vis-à-vis de l'autre, d'une arme susceptible de provoquer la réflexion avant de déclencher les hostilités[15]. Pour durer, ils doivent se faire des concessions et, en cas de crise grave, le renvoi du Cabinet et la dissolution du Parlement remettent le pouvoir d'arbitrage au peuple qui se prononce par voie d'élections.

Il convient évidemment de ne pas se leurrer sur les effets de ces institutions. Leur utilisation abusive peut engendrer une instabilité politique chronique. C'est sans doute pour cette raison que, là où ils sont prévus, ces mécanismes sont toujours entourés de conditions destinées à parer aux méfaits de leur usage inconsidéré.

b. Modalités du régime parlementaire

Le régime parlementaire peut habituellement prendre deux formes ayant toutes deux pour base la responsabilité gouvernementale et le droit de dissolution, mais avec un équilibre interne différent.

1°. Le régime parlementaire dualiste

Encore appelé régime parlementaire orléaniste, du nom de la dynastie des Orléans, sous le règne de laquelle (1830 – 1848) il se développa, en France, le parlementarisme dualiste est celui dans lequel l'Exécutif a deux têtes effectives, le Chef de l'Etat et le Chef du Gouvernement, et où existent deux pôles de pouvoir, le Chef de l'Etat, d'un côté, le Parlement, de l'autre, le Gouvernement se trouvant alors en situation de double dépendance et de double responsabilité[16].

Dans ce régime, le Chef de l'Etat, quoique politiquement irresponsable, participe activement dans les affaires politiques du pays.

---

[13] PRELOT, M. & BOULOUIS, J., op. cit., p.106
[14] CADOUX, Ch., op. cit., p. 261
[15] Ibidem
[16] Nouveau Larousse Encyclopédique, Volume 2, Paris, Larousse, 1994, p. 1164

2°. Le régime parlementaire moniste

Le régime parlementaire moniste est celui dans lequel l'Exécutif n'a qu'une tête effective, le Gouvernement, et où il n'existe qu'un seul pôle de pouvoir, la majorité parlementaire, dont le gouvernement n'est en somme qu'une émanation[17]. Il repose sur la thèse de Thiers selon laquelle 'le roi règne mais ne gouverne pas'.

L'épithète 'moniste' tend à signifier, non pas que l'Exécutif serait monocéphale sur le plan juridique, mais seulement que, en pratique, une seule volonté politique, en l'occurrence la volonté gouvernementale, se manifeste au sein du pouvoir exécutif[18]. Inversement, cela signifie que le Chef de l'Etat ne joue plus qu'un rôle effacé.

C'est le cas du régime britannique actuel où la Couronne ne conserve plus que des pouvoirs nominaux, la réalité du pouvoir exécutif étant exercée par le Cabinet, émanation de la Chambre des Communes. La prépondérance du Cabinet sur la Couronne est tellement marquée que le régime britannique a été qualifié de 'gouvernement de Cabinet'.

Mais le maintien du régime britannique dans sa forme actuelle tient à nombre de facteurs qui ne se retrouvent pas nécessairement dans d'autres pays du monde. L'insularité de ce pays, sa tradition monarchique, le système des partis politiques (bipartisme rigide), le système électoral (scrutin majoritaire à un tour) et surtout le *fair play* caractéristique de la vie politique britannique, le génie du compris par lequel Sir Gladstone résumait l'esprit britannique porté à exercer son autorité dans le respect de l'adversité[19] constituent autant d'éléments spécifiques à la Grande Bretagne.

Toutes ces caractéristiques ne se retrouvent pas, telles quelles, dans toutes les autres sociétés. D'où un examen minutieux s'impose avant de transplanter les règles britanniques dans un autre pays. « Les mêmes règles constitutionnelles, estime SCHWARTZENBERG, appliquées à un substrat sociologique différent, donnent un résultat opposé »[20]. « Autres sociétés, autres mœurs », dit l'adage. Les Américains l'ont compris. Ils ont compris que leur société reposait sur des assises différentes de celles de la société britannique et qu'il fallait la soumettre à un régime différent.

---

[17] Ibidem
[18] DEBBASCH, Ch. et al., op. cit., p. 164
[19] DUHAMEL, O. & MENY, Y., op. cit., p. 884
[20] SCHWARTZENBERG, R. G., Sociologie politique, Paris, Montchrestien, 1971, p. 76

§2. Le régime présidentiel : le modèle américain

Le régime présidentiel est un régime fondé sur une conception de séparation tranchée des pouvoirs. Cette expression traditionnelle, à la lettre inexacte, signifie seulement que les moyens juridiques d'action réciproque entre l'Exécutif et le Législatif sont réduits au minimum.

Dans ce régime, où l'Exécutif et le Législatif sont largement indépendants l'un de l'autre, il y a lieu de relever deux traits décisifs. D'une part, le pouvoir exécutif est confié à un président élu au suffrage universel. D'autre part, le président ne peut pas dissoudre le Parlement, mais inversement, celui-ci ne peut pas contraindre le président à démissionner. Les deux organes du pouvoir ont la faculté de s'empêcher réciproquement, mais ils ne peuvent pas se détruire. Ainsi, une fois élus par le peuple, ils sont condamnés à vivre ensemble, jusqu'aux élections suivantes. Comme le trouve M. DUVERGER, 'c'est un mariage sans divorce'[21].

Tel est le schéma de base de ce régime dont les Etats-Unis sont le modèle, les autres Etats n'en ayant fait que des imitations plus ou moins fidèles les unes que les autres.

Basé sur la Constitution du 17 septembre 1787, le régime américain est un modèle fort original, ayant acquis, au sein du droit constitutionnel, une valeur de référence comparable à celle du régime parlementaire britannique.

a. Les institutions gouvernantes des Etats-Unis

L'on distingue, aux Etats-Unis d'Amérique, trois pouvoirs constitutionnels : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le système institutionnel américain repose sur la théorie dite des *'checks and balances'* (freins et contrepoids) : chaque organe constitutionnel est nanti de pouvoirs assez importants pour contrebalancer ceux des deux autres.

1°. L'organe exécutif : le Président des Etats-Unis

L'Exécutif américain est de type monocratique. Il appartient à un Président élu pour quatre ans renouvelables une fois.

Bien qu'entouré d'un très grand nombre de collaborateurs, dont l'ensemble constitue la Maison Blanche, au sens large, le Chef de l'Etat américain détient à lui tout seul le pouvoir juridique de décision.

---

[21] DUVERGER, M., op. cit., p. 195

i. Généralités sur l'élection du Président

Le procédé de désignation du Président des Etats-Unis est trop complexe pour être examiné ici dans le détail[22].

Pour l'essentiel, le corps électoral américain élit les électeurs présidentiels ou grands électeurs au scrutin de liste majoritaire à un tour. Les grands électeurs élisent ensuite le Président parmi les deux candidats, républicain et démocrate.

Ce qu'il importe de retenir dans tout ce processus, c'est qu'en fait, il suffit de connaître la formation partisane ayant eu le plus grand nombre d'élus parmi les grands électeurs pour savoir lequel des deux principaux candidats sera élu. C'est qu'en effet, les grands électeurs sont comme investis d'un mandat impératif. Ils se sont engagés à l'avance à voter pour tel ou tel autre candidat. De manière telle que voter pour la liste des grands électeurs républicains, c'est voter pour le candidat républicain lui-même et vice-versa.

La liste qui arrive en tête emporte tous les sièges d'électeurs présidentiels. C'est la règle dite du *winner- take- all* (le vainqueur emporte tout). L'application de cette règle transforme le scrutin à deux degrés en une élection directe, de sorte que si, en théorie, le suffrage est indirect, il devient direct, en fait, avec comme conséquence de conférer plus de légitimité au Chef de l'Etat.

ii. Aperçu de l'organisation de la présidence des Etats-Unis

Il n'existe pas de gouvernement à proprement parler aux Etats-Unis. Le Président des Etats-Unis, chef unique de l'Exécutif, est, pour ainsi dire, à lui tout seul, tout l'Exécutif. Simplement, au Président la Constitution adjoint un Vice-Président, élu en même temps que lui et sur le même ticket, et appelé à le remplacer provisoirement ou à lui succéder en cas de destitution, de démission, de décès ou d'incapacité, pour une cause quelconque, de remplir les devoirs ou d'exercer les droits de sa charge.

La Constitution américaine n'institutionnalise donc pas le Cabinet. Ce sont les nécessités pratiques qui, depuis les origines, ont conduit à la création, non pas d'un Cabinet, mais d'un corps de collaborateurs chargés d'assister le Président dans l'exercice de ses fonctions. Ces collaborateurs, ce sont les secrétaires du Président, nommés et révoqués par lui. L'accord du Sénat est toutefois requis pour ces nominations. Ils sont à la tête des différents départements de l'Exécutif. Ils sont responsables devant le président à qui ils

---

[22] Pour les détails, le lecteur consultera les ouvrages pertinents en la matière, et notamment CHALDIVAN, P.-H., op. cit., pp. 73 et suivantes ; DEBBASCH, Ch. et al., op. cit., pp. 239 et suivantes

doivent rendre compte de leur gestion. Celle-ci doit être la traduction des ordres présidentiels.

Aux secrétaires il faut joindre les organes de travail du Président. Ceux-ci sont très nombreux et forment un ensemble appelé *'the Executive Office'* (le bureau du président), supervisé par le Secrétaire Général de la Maison Blanche. Les principaux de ces organes sont : le *White House Office* qui est le Cabinet personnel du Président, le Bureau du Budget, chargé de préparer le budget des Etats-Unis et de l'exécuter, le *National Council of Security* et le *Council of Economic Advisers.*

Tout ce staff et tous ces organes sont à la disposition du Président qui en fait l'usage qu'il veut. Il ne les consulte que quand il le juge opportun et ne suit leur avis que quand bon lui semble. En droit, le Président décide seul.

iii. Les pouvoirs du Président

Les pouvoirs du Président des Etats-Unis sont très considérablement étendus. Chef de l'Etat et du Gouvernement, le Président des Etats-Unis détient la fonction exécutive dans toute son ampleur.

Il est titulaire du pouvoir exécutif et réglementaire. A ce titre, il rend les *'executive orders'*, exerce le pouvoir de pardon et assure la direction de l'administration fédérale.

Il nomme tous les fonctionnaires fédéraux, dont il est le supérieur hiérarchique, et met fin à leurs fonctions. Il pourvoit à l'organisation d'ensemble des services publics et au maintien de l'ordre public.

Il est le commandant en chef de l'armée américaine et, en cette qualité, il dirige toute la politique de la défense nationale, peut réquisitionner les forces de police et 'fédéraliser' les milices des Etats fédérés en cas de besoin.

Le Président est seul responsable de la politique étrangère dans tous ses aspects. L'accord du Sénat, requis par la constitution en la matière, n'est presque jamais refusé. La pratique interne a même généré ce qu'il est convenu d'appeler les *'Executive agreements'*, une forme d'accords internationaux ne nécessitant pas l'accord du Sénat.

En cas de crise grave, enfin, la législation fédérale et la coutume lui reconnaissent des pouvoirs quasi-dictatoriaux puisqu'il a le devoir de tout mettre en œuvre pour assurer la continuité de l'Etat.

Comme nous le voyons, le Président des Etats-Unis dispose de très vastes attributions. Nous verrons qu'il intervient même dans la fonction législative à différentes étapes de la procédure. Ces attributions ne sont cependant pas illimitées. Elles sont effectivement contrebalancées par celles du Congrès et du juge. C'est là que réside la vertu du régime présidentiel.

2°. L'organe législatif : le Congrès

i. Composition

Le Congrès américain est un Parlement bicaméral. Il comprend deux chambres : la Chambre des représentants *(House of Representatives)* et le Sénat *(Senate)*.

La Chambre des représentants compte 435 membres élus pour deux ans au scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Le Sénat compte cent sénateurs, représentant les Etats fédérés à raison de deux sénateurs par Etat. Les sénateurs sont élus pour six ans, au scrutin majoritaire à un tour, avec renouvellement par tiers tous les deux ans.

ii. Attributions

Le Congrès exerce les deux attributions traditionnelles d'un Parlement, à savoir la fonction législative et le contrôle de l'action gouvernementale. Il convient de noter qu'en régime présidentiel, le domaine d'intervention législative du Parlement ne comporte aucune limite matérielle.

Le régime américain consacre en outre un bicamérisme de type égalitaire : les deux chambres du Congrès disposent de pouvoirs à peu près égaux, sauf en matière financière où la Chambre des représentants jouit d'une certaine prééminence.

Mais le congrès dispose d'autres pouvoirs :

- en matière de révision constitutionnelle (pouvoir constituant dérivé, qu'il partage avec les Etats) ;
- en matière de justice politique, par le biais de la procédure d'*impeachment* (voir infra) ;
- en matière électorale (en cas d'absence de majorité à l'élection présidentielle, c'est la Chambre des représentants qui élit le Président, tandis que le Vice-Président est élu par le Sénat) ;

- en matière de défense, c'est en principe le Congrès qui autorise le Président à déclencher les opérations militaires, vote les crédits nécessaires et ordonne la levée des troupes.

Toutes ces attributions, de même que celles du Président, s'exercent sous le contrôle effectif du pouvoir judiciaire, coiffé au sommet par la Cour Suprême des Etats-Unis.

3°. La Cour suprême des Etats- Unis

La Cour suprême est la juridiction fédérale la plus élevée de la hiérarchie judiciaire des Etats-Unis. Elle comprend neuf juges (huit *associate justices* et un *Chief justice*) nommés à vie par le Président des Etats-Unis avec l'accord du Sénat.

Leur mandat ne prend fin que par la démission volontaire ou le décès. Les tentatives de démission forcée ne réussissent que très rarement. Un plaisant dicton américain déclare en substance que les juges de la Cour Suprême 'font partie de ces hommes qui meurent rarement et ne démissionnent jamais'[23]. Ainsi, la longue durée de leurs fonctions tempère les effets néfastes d'une nomination politique.

La Cour Suprême connaît essentiellement des différends pouvant intéresser toute la fédération et notamment les différends entre les Etats fédérés, entre un Etat fédéré et l'Union, entre un citoyen et l'Etat fédéral, entre citoyens ressortissants de deux ou plusieurs Etats distincts. Elle contrôle la constitutionalité des lois et des actes administratifs fédéraux[24].

En principe, la Cour suprême n'a qu'une compétence d'appel. Les seuls cas qu'elle juge en première instance sont les cas concernant les ambassadeurs ou autres ministres publics et consuls, et ceux où un Etat est partie.

La jurisprudence de la Cour Suprême revêt une importance politique considérable, parce que cette Cour a été constamment placée au centre des grandes questions qui préoccupent la nation américaine et qu'elle a été amenée à y donner réponse et, donc, à orienter le système politique. « On ne saurait, estime le professeur G. NIYUNGEKO, faire sérieusement le droit constitutionnel américain, sans se référer aux arrêts de la Cour »[25].

---

[23] DEBBASCH, Ch. et al., op. cit., p. 246

[24] http://fr.enyclopedia.yahoo.com/articles/c0009148_p0.html
Données encyclopédiques; voir aussi LERAT, Chr., La Cour suprême des Etats- Unis : pouvoirs et évolution historique, 4è éd., Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1990, pp. 12 et Suivantes

[25] NIYUNGEKO, G., Cours de droit constitutionnel. Systèmes constitutionnels comparés, Notes de cours inédites, Université du Burundi, Faculté de Droit, 2è Candidature, 1999- 2000

b. Les rapports entre les pouvoirs constitutionnels américains

Parler de rapports entre différents organes du pouvoir dans un régime présidentiel peut paraître un non sens. Il est pourtant vrai que, pour des raisons d'efficacité, les pouvoirs constitutionnels américains collaborent à maints égards. Autant dire qu'il n'existe pas, sur le plan de la pratique, de régime présidentiel pur.

C'est du reste en faveur de la collaboration que s'est prononcée la Cour suprême dans l'affaire *United States v. Richard Nixon*, en 1974 : « S'il est vrai que la Constitution distribue le pouvoir pour mieux protéger la liberté, estime la Cour dans cet arrêt, elle laisse aussi à la pratique le soin de coordonner les pouvoirs distribués en un gouvernement capable de fonctionner. Elle impose aux branches du gouvernement la séparation, mais aussi l'interdépendance ; l'autonomie, mais aussi de la réciprocité »[26].

1°. Les rapports entre l'Exécutif et le Législatif

i. Les moyens d'action du Président sur le Congrès

Nous nous limiterons aux seuls procédés juridiques, sans d'ailleurs rien présager de l'importance parfois inégalable que l'action politique du Président, par des moyens officieux, peut avoir sur le travail du Congrès.

Sous cette réserve, le Président dispose d'abord du droit de veto. Mais il s'agit d'un veto simplement suspensif. Lorsqu'il est opposé à un texte de loi, le Congrès peut le contourner en adoptant la même loi à la majorité qualifiée de deux tiers dans chaque chambre. Le veto Présidentiel, aux Etats Unis, est, par ailleurs indivisible. Il doit être opposé à l'ensemble de la loi, et non pas aux seules dispositions jugées mauvaises.

Le Président dispose également d'un droit de message au Congrès qui, non seulement lui permet d'orienter le travail du Congrès, mais surtout joue, *mutatis mutandis*, le rôle de l'initiative législative, en raison des projets de lois qui y sont souvent annexés.

Il faut encore ajouter le droit de convoquer et d'ajourner le Congrès, mais ceci est assez exceptionnel, puisqu'en principe, la durée des sessions est laissée à l'initiative du Congrès.

---

[26] ZOLLER, E., Les Grands arrêts de la Cour suprême des Etats- Unis, Paris, P.U.F., 2000, p. 833

ii. Les moyens d'action du Congrès sur le Président

La procédure d'*impeachment*, qui permet au Congrès de destituer le Président en raison de sa responsabilité pénale, est théoriquement le moyen le plus puissant. Difficilement utilisable et rarement utilisé, ce moyen s'avère en fait sans grande portée pratique.

C'est en réalité par le biais de la procédure législative et des commissions d'enquête que le Congrès exerce l'essentiel de son contrôle sur le Président.
A tout cela s'ajoute le pouvoir qu'a le Sénat d'approuver les nominations aux postes fédéraux et de ratifier les conventions internationales.

2°. Les rapports entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs

Ces rapports s'organisent autour du contrôle de constitutionnalité, c'est-à-dire l'examen de la régularité constitutionnelle des textes législatifs et réglementaires, leur compatibilité avec le texte de la Constitution fédérale du 17 septembre 1787. Non seulement les Américains ont donné toute son ampleur au contrôle de constitutionnalité, mais ils en ont fait une pièce fondamentale de leur régime, un véritable mode d'organisation politique, dont on a pu dire qu'il était, en ce domaine, la contribution la plus importante apportée à l'humanité depuis la formation du parlementarisme anglais[27].

Parce qu'une très grande possibilité d'action sur les pouvoirs politiques est ouverte à la Cour suprême, parce que ses décisions ont souvent un retentissement considérable sur la vie politique du pays, le régime américain a été qualifié de 'gouvernement de juges'. L'expression est évidemment excessive. En réalité, c'est plus d'un pouvoir de paralysie que d'un pouvoir gouvernemental effectif qu'il s'agit.

Il reste que la Cour suprême des Etats Unis est incontestablement l'organe judiciaire le plus puissant du monde contemporain[28]. Ce constat, que Debbasch et ses collaborateurs font en 1990, est le même que celui fait, plus d'un siècle avant, par un autre analyste qui s'est beaucoup penché sur le régime américain, Alexis de Tocqueville : « Jamais, écrivait-il, un plus immense pouvoir judiciaire n'a été constitué chez aucun peuple »[29].

L'immensité de ce pouvoir transparaît principalement dans la manière dont les juges de la Cour suprême interprètent la constitution. En général, les juges de la Cour suprême statuent plus en fonction de leur conscience que du texte lui-

---

[27] PRELOT, M. & BOULOUIS, J., op. cit., p. 225
[28] DEBBASCH, Ch. et al., op. cit., p. 256
[29] http://fr.wikipedia.org/wiki/Marbury_v._Madison

même, lequel est souvent vague et susceptible d'interprétations diverses. La démocratie nord- américaine a, de la sorte, réussi à se former et à se développer en conciliant la lettre d'un texte constitutionnel fort ancien et les nécessités d'adaptation à la société moderne. La réussite constitutionnelle est ainsi allée de pair avec la réussite économique et sociale.

Réussite qui, néanmoins, ne doit pas voiler le revers de la médaille. Le problème racial, une vie politique souvent malsaine, les tendances oligarchiques du pouvoir, le développement inconsidéré des groupes de pression et des sectes, l'existence d'un nombre impressionnant d'exclus, de marginaux qui n'ont pas pu d'adapter à ce que l'on appelle *'the american way of life'* pour ne citer que ça, constituent autant de maux qui, malgré les apparences, hantent la société américaine tant chérie des jeunes, surtout africains, dont elle suscite l'engouement.

C'est pourquoi il nous paraît convenable d'évoquer, dans une dernière section, quelques autres régimes qui, sans être ni typiquement parlementaires ni typiquement présidentiels, ont, dans d'autres pays, pu faire leurs preuves.

Section 3. De quelques cas atypiques

Les régimes analysés sous cette section sont des régimes représentatifs. A leur manière ils consacrent également le principe de la séparation des pouvoirs. C'est l'aménagement institutionnel qui fait d'eux des cas à part.

§1. Le régime semi-présidentiel ou semi-parlementaire français

Le régime politique français actuel résulte de la Constitution du 4 octobre 1958, instaurant la Cinquième République. La modification la plus importante qu'a subi cette Constitution est, sans conteste, celle du 6 novembre 1962 consacrant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

a. Les Institutions de la Ve République

Sous le régime de la Cinquième République française, le pouvoir est partagé entre un Exécutif bicéphale et un Parlement bicaméral qui l'exercent sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

1°. Un Exécutif bicéphale

Les deux têtes de l'Exécutif français sont, d'une part, le Président de la République, Chef de l'Etat, et, d'autre part, le Gouvernement.

Le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable. Il est politiquement irresponsable, mais pénalement responsable en cas de haute trahison. Il a le droit de dissoudre la Chambre basse.
Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il est responsable devant la Chambre basse. A la tête du gouvernement se trouve le Premier Ministre, nommé et révoqué par le Président.

2°. Un Parlement bicaméral

Le Parlement français comprend deux chambres : une chambre basse, l'Assemblée Nationale et une chambre haute, le Sénat.

Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Les sénateurs sont élus pour neuf ans, avec renouvellement par tiers tous les trois ans. Ils sont élus au suffrage universel indirect pour assurer la représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France[30].

Dans l'ensemble, le bicamérisme français apparaît comme inégalitaire : une légère prépondérance est reconnue à la Chambre basse.

3°. Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel est un corps de neuf juges nommés pour un seul mandat de neuf ans par trois personnalités, à savoir le Président de la République et les Présidents des deux chambres du Parlement, chacun en nommant trois. Les anciens chefs d'Etat en sont membres de droit et à vie.

Le Conseil constitutionnel est chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois. Il importe de noter que, en France, les simples particuliers n'ont pas qualité pour saisir le Conseil en matière de contrôle de constitutionnalité[31].

Le Conseil constitutionnel est aussi la juridiction de l'Etat en matière électorale et référendaire. Il veille à la régularité des élections et des référendums et en proclame les résultats. Il statue sur le contentieux lié à ces opérations[32].

Comme nous le voyons, le régime français comporte les éléments traditionnels d'un régime parlementaire. D'une part, l'Exécutif est dualiste et, au sein du couple exécutif, le Chef de l'Etat est politiquement irresponsable.

---

[30] CHALDIVAN, P.- H., op. cit., p. 176
[31] DUVERGER, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, Volume 2, 17è éd., Paris, P.U.F., 1982, p. 334
[32] Arts. 58 à 60 de la Constitution française

D'autre part, le Gouvernement est responsable devant le Parlement et le droit de dissolution est reconnu.

L'on pourrait en déduire que nous sommes en face d'un régime simplement parlementaire. Il n'en est pas ainsi, le caractère parlementaire de ce régime est fortement atténué par les traits suivants, tendant à le rationaliser.

b. Sens de la rationalisation du régime parlementaire classique

Rationaliser le régime parlementaire, c'est introduire dans le régime parlementaire pur des règles et des techniques qui ne lui sont pas inhérentes, afin d'obtenir notamment l'efficacité ou la stabilité gouvernementale[33].

En France, cette rationalisation a été recherchée principalement dans quatre directions :

1°. renforcement de l'autorité et des pouvoirs du Président de la République par son élection au suffrage universel direct et l'extension de ses pouvoirs, aussi bien en temps normal qu'en temps de crise ;

2°. réduction de l'autonomie du Parlement en matière de procédure parlementaire ;

3°. réduction des pouvoirs de contrôle du Parlement ;

4°. rétablissement de l'équilibre dans le déclenchement des mécanismes parlementaires de destitution réciproque (rigueur dans la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, souplesse du droit de dissolution).

En conclusion, la rationalisation du régime parlementaire, en France, a consisté dans le renforcement de la prééminence présidentielle et le 'gel' des mécanismes de destitution réciproque. La France vit alors sous un régime mixte, mi parlementaire, mi présidentiel.

Mais l'exemple français n'est pas le seul cas atypique. Il est un autre modèle insolite qui mérite d'être mentionné ici.

[33] CHALDIVAN, P.- H., op. cit., p. 148

§2. Le régime politique suisse

Officiellement appelée 'Confédération suisse', la Suisse est un Etat fédéral composé de vingt-trois cantons qui sont autant d'Etats fédérés, selon la terminologie classique. Le régime politique suisse repose sur la Constitution fédérale du 18 avril 1999, mais le texte de 1999 a, à plusieurs reprises, subi des modifications importantes par suite des votations populaires qui ont eu lieu depuis son adoption.

C'est un régime fort original, basé sur une collaboration savamment organisée entre un Exécutif collégial et un Parlement bicaméral.

Il existe également un Tribunal fédéral qui est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération, tant en matière civile qu'en matière pénale et administrative. Le Tribunal fédéral est aussi juge de la constitutionnalité des lois. Mais il est très important de noter que, en Suisse, les lois fédérales ne sont pas soumises au contrôle de constitutionnalité.

L'originalité du régime politique suisse réside principalement en deux points, à savoir :

- le caractère insolite de l'ordonnancement institutionnel ;
- l'importance de la place accordée au peuple suisse dans la vie politique du pays.

a. L'agencement institutionnel

1°. Le Gouvernement suisse : le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est un collège composé de sept membres élus par l'Assemblée fédérale pour un mandat de quatre ans infiniment renouvelable. Aucun canton ne peut compter plus d'un ressortissant au Conseil fédéral.

Comment le collège est-il constitué ? Il n'y a pas de liste électorale, chaque siège est soumis à une élection séparée. « Il n'y a donc pas une élection, en bloc de sept personnes, mais sept élections d'une personne. Autrement dit, ce ne sont pas des équipes qui s'affrontent, pour emporter tous les fauteuils, mais des personnes qui briguent chacun d'eux, et qui ne formeront une équipe qu'une fois qu'elles auront été élues »[34].

[34] AUBERT, J.- Fr., Traité de droit constitutionnel suisse, Volume II, éd. Ides et Calendes, Neuchatel, 1967, p. 529

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Ses attributions sont exercées en commun par les sept conseillers fédéraux, chacun d'eux ayant un pouvoir de décision égal.

Le Président et le Vice-Président de la Confédération sont élus pour un an par l'Assemblée fédérale, parmi les membres du Conseil fédéral. Ils ne sont pas rééligibles immédiatement.

Chacun des sept conseillers fédéraux se trouve à la tête d'un ministère.

2°. Le Parlement suisse : l'Assemblée fédérale

Conformément à l'esprit du fédéralisme, l'Assemblée fédérale est un Parlement bicaméral. Elle comprend deux chambres dotées des mêmes compétences : une chambre basse appelée Conseil national et une chambre haute appelée Conseil des Etats.

Le Conseil national compte deux cents députés du peuple élus pour quatre ans au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle. Quel que soit l'effectif de sa population, chaque canton a droit à un siège au moins. Pendant la législature, la présidence du Conseil est rotative : le membre qui a été président au cours d'une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, assurer la même charge ni celle de vice-président.

Le Conseil des Etats est, quant à lui, la réplique exacte du Sénat américain. Il compte 46 députés des cantons, soit deux députés par canton.

La Constitution précise que l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Les attributions de l'Assemblée fédérale sont notamment l'élection des conseillers fédéraux, des juges au Tribunal fédéral et du Chancelier, ainsi que du Général en chef de l'armée fédérale. L'Assemblée fédérale exerce en outre beaucoup d'autres compétences, que ce soit en matière constitutionnelle, législative, administrative et même internationale.

Notons que, en Suisse, les moyens de destitution réciproque entre l'Exécutif et le Législatif n'existent pas : il n'y a pas de dissolution possible, ni de démission forcée. En règle, l'Exécutif rend compte à l'Assemblée fédérale. Mais en cas de désapprobation, l'Exécutif ne démissionne pas. Il reste en place en réorientant 'volontairement' sa ligne politique dans le sens indiqué par l'Assemblée fédérale.

b. La place accordée au peuple suisse

La Suisse est probablement le pays où la participation du peuple à l'exercice du pouvoir est la plus développée.

Tout d'abord, en effet, tout citoyen ou citoyenne suisse ayant le droit de vote est éligible aussi bien au Conseil national qu'au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

Ensuite, depuis la votation populaire du 9 février 2003, les citoyens et citoyennes suisses ont le droit d'initiative aussi bien en matière législative qu'en matière constitutionnelle.

Le référendum, obligatoire dans les matières les plus importantes, et facultatif dans d'autres, est aussi, en Suisse, une institution devenue traditionnelle.

Dans certains cantons, enfin, existe un droit de révocation populaire (à rapprocher du *'recall'* américain), qui permet aux citoyens et citoyennes d'obtenir par voie de pétition la destitution d'un élu ou même d'un fonctionnaire. Mais c'est une institution qui, aujourd'hui, tend à devenir désuète.

Toutes ces institutions font de la démocratie suisse un régime politique vraiment unique en son genre. Toutefois, l'on s'abuserait grandement en pensant que le système suisse est écrit dans la Constitution, et qu'il suffirait d'en copier les articles pour l'introduire dans un autre pays. Ce système dépend davantage d'une habitude que d'un texte[35].

Et cette habitude, à laquelle fait allusion M. Aubert, c'est celle pour l'Assemblée fédérale, de ne pas toujours systématiquement censurer les décisions du Conseil. C'est aussi celle des Conseillers fédéraux de s'accommoder des décisions de l'Assemblée. Comme le pense M. Aubert, « il n'est pas certain que la sensibilité politique d'autres peuples s'assujettisse à cette discipline »[36].

Après cette vue panoramique des différents types classiques des régimes politiques et de leurs critères de base, voyons maintenant les institutions caractéristiques du régime établi par la Constitution burundaise du 28 octobre 2001.

---

[35] AUBERT, J.- Fr., op. cit., p. 539
[36] Idem, p. 540

CHAPITRE II. LES INSTITUTIONS POLITIQUES ISSUES DE LA CONSTITUTION DU 28 OCTOBRE 2001

Le système constitutionnel mis en place en date du 28 octobre 2001 comprend un Exécutif monocratique, en dépit de son apparence bicéphale (Section 1) et un Parlement bicaméral (Section 2). Ces deux organes du pouvoir entretiennent entre eux des rapports que nous examinerons également sous ce chapitre (Section 3).

Section 1. Le pouvoir exécutif

Sous l'empire de la Constitution du 28 octobre 2001, le pouvoir exécutif est exercé par un Président de la République, un Vice- Président de la République et un Gouvernement de Transition d'Union Nationale (art. 77).

§1. Le Président de la République

Désigné dans le cadre des négociations d'Arusha[37]pour exercer un mandat de dix huit mois non renouvelable immédiatement, le Président de la République est en même temps chef de l'Etat et chef du Gouvernement.

a. Mode de désignation et durée du mandat

1°. Mode de désignation

La question du mode de désignation des gouvernants est aujourd'hui l'une des plus controversées dans notre pays. Le débat politique est très houleux à cet égard.

Pour mémoire, nous nous souviendrons que la Constitution du 13 mars 1992 avait institué le suffrage universel direct comme mode de désignation des gouvernants, aussi bien pour l'élection présidentielle que pour les législatives. En ce qui concerne la désignation du Président, en particulier, elle faisait par là œuvre novatrice, une véritable révolution dans l'histoire du pays qui ignorait jusque là et ignore depuis lors ce genre de procédé.

Dans la Constitution du 28 octobre 2001, le Président de la République est désigné dans le cadre des négociations d'Arusha. Il est ensuite confirmé par acclamation par l'Assemblée Nationale de transition (art. 80). Les parties en négociation à Arusha, exprimaient- elles la volonté du peuple, seul fondement de l'autorité des pouvoirs publics ? L'approbation par acclamation est- elle une

[37] Il s'agit des négociations qui ont abouti à la signature, le 28 août 2000, de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi

procédure juridiquement valable ? Autant de questions qui, examinées avec rigueur, montrent les limites de ce procédé.

2°. La durée du mandat

La période de transition, qui est de trente six mois, au total, a été divisée en deux tranches égales, de dix huit mois chacune (art. 79). Cette scission a été opérée, sur proposition de la médiation[38], en vue de concilier les positions des deux groupes en négociation à Arusha (le G_7 et le G_{10})[39], qui n'avaient pas pu s'entendre sur lequel des deux pouvait diriger le pays pendant toute la durée de la transition. Il a finalement été convenu de confier la première tranche de dix huit mois à un Président ressortissant du G_{10} et la deuxième tranche, de dix huit mois également, à un Président appartenant au G_7.

La durée du mandat présidentiel est donc de dix huit mois. Ce délai paraît trop bref eu égard aux missions assignées au Président de la République.

b. Les pouvoirs du Président de la République

Après avoir défini le rôle du Président de la République, en tant que chef de l'Etat, la Constitution consacre le principe du partage des pouvoirs entre le Président de la République et le Vice- Président.

1°. Définition du rôle du chef de l'Etat (art. 82)

Le Président de la République, chef de l'Etat, incarne l'unité nationale, veille au respect de la Charte de l'unité nationale et de la Constitution de transition et assure, par son arbitrage, la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des pouvoirs.

Il est en outre le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités et accords internationaux.

Transcription, *mutatis mutandis*, de l'art. 5 de la Constitution française du 4 octobre 1958, cette définition générale de la fonction présidentielle a donné lieu à une abondante littérature juridique[40].

---

[38] Nous nommons ici l'ancien Président sud- africain, M. Nelson R. MANDELA qui, alors, avait été choisi comme médiateur dans le conflit burundais

[39] Au cours des négociations ayant abouti à la conclusion de l'Accord d'Arusha, les partis politiques burundais s'étaient regroupés en deux familles, une famille de sept partis prétendant poursuivre les intérêts des Hutus, à savoir le G_7, c'est- à- dire le 'Groupe de sept partis', et une famille de dix partis prétendant poursuivre les intérêts des Tutsis, le G_{10} (Groupe de dix partis)

[40] Voir notamment, LUCHAIRE, Fr. & CONAC, G., La Constitution de la République française, 2è éd., Paris, Economica, 1987, pp. 229 et suivantes

Ce qu'il est important de noter, c'est que le Président de la République est un personnage au- dessus des autres. Il est le gardien politique de la Constitution et l'incarnation des valeurs fondamentales de la Nation. Il est l'arbitre de tout le jeu institutionnel, sous réserve des attributions du pouvoir judiciaire. Ce rôle se traduit par des attributions concrètes, attributions qu'il exerce conjointement avec le Vice- Président de la République, sauf exception constitutionnelle.

2°. Le principe du partage des pouvoirs (art. 83, al. 1er)

Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois. Il partage ces pouvoirs avec le Vice- Président de la République. Le Président de la République exerce ces pouvoirs par décrets contresignés par le Vice- Président de la république et, le cas échéant, par les ministres concernés.

Le contreseing du Vice- Président intervient donc dans l'exercice du pouvoir réglementaire, autonome ou subordonné.

Il intervient également pour les nominations aux différents postes que le Président est appelé à pourvoir : membres du Gouvernement (art. 84), hauts fonctionnaires, civils et militaires (art. 87), accréditation des ambassadeurs (art. 89). Il va sans dire que la révocation de tous ces fonctionnaires et le rappel des ambassadeurs sont également soumis à contreseing.

Enfin, le contreseing du Vice- Président doit être apposé aux actes par lesquels le Président de la République confère à certaines personnes, les ordres nationaux et les décorations de la République (art. 91).

Au total, la plupart des actes présidentiels doivent, à côté de la signature du Président de la République, porter celle du Vice- Président, sinon ils sont juridiquement inopérants. Telle est l'économie de l'art. 83. Toutefois, il résulte du prescrit du deuxième alinéa du même article, qu'il est des pouvoirs, des plus importants d'ailleurs, pour l'exercice desquels le contreseing n'est plus requis.

3°. Les exceptions au partage des pouvoirs (art. 83, al. 2)

Il s'agit des pouvoirs propres au Président de la République, c'est- à- dire ceux dont l'exercice est laissé à sa propre discrétion. Certains de ces pouvoirs sont normalement reconnus au Président, en dehors de toute circonstance exceptionnelle, tandis qu'en temps de crise, le Président dispose de pouvoirs exceptionnels lui permettant d'assurer la continuité de l'Etat et de ses institutions.

i. Les pouvoirs propres du Président en temps normal

Le Président de la République est commandant en chef des corps de défense et de sécurité. Il déclare la guerre, peut envoyer des troupes dans des missions à l'extérieur du pays et signe l'armistice (art. 86).

Il a le droit de grâce (art. 90) ;il promulgue les lois adoptées par le Parlement (art. 156) ; il peut saisir la Cour constitutionnelle en examen de conformité à la Constitution des engagements internationaux (art. 254).
Tous ces pouvoirs s'exercent sans contreseing.

ii. Les pouvoirs de crise (art. 92)

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le Président de la République peut proclamer par décret- loi l'Etat d'exception et prendre toutes les mesures exigées par ces circonstances après consultations officielles du Vice- Président de la République, des bureaux de l'Assemblée Nationale de transition et du Sénat de Transition, du Gouvernement de Transition d'Union Nationale et du Conseil National de Sécurité.

Le Président de la République en informe la Nation par message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission.

La Cour constitutionnelle est consultée à leur sujet.

Le Parlement de transition ne peut être dissout pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

La longue disposition de l'art. 92 autorise donc le chef de l'Etat à tout mettre en œuvre pour faire face à tout ce qui viendrait menacer gravement l'Etat ou ses institutions. C'est l'une des dispositions les plus importantes sur le plan de la théorie juridique pure. Lorsque le régime fonctionne bien, la théorie des pouvoirs de crise peut produire des résultats assez retentissants. C'est une arme parfois très efficace, mais aussi très dangereuse qu'il faut toujours manier avec doigté. C'est du reste ça le sens des multiples garanties dont l'entoure le Constituant, garanties visant à empêcher que le recours à cet article ne se mue en la tyrannie d'un chef d'Etat protégé par son statut.

c. Le statut du Président

C'est un statut très protecteur. Le Constituant protège la Magistrature suprême de la République en interdisant de la cumuler avec d'autres charges jugées incompatibles et en dégageant son titulaire de toute responsabilité politique et même pénale (sauf haute trahison).

1°. Les incompatibilités

La fonction présidentielle est incompatible avec toute autre fonction publique élective, tout emploi public et toute activité professionnelle (art. 93, al. 1er). Elle est en outre incompatible avec celle de dirigeant d'un parti politique (art. 93, al. 2). L'objectif ici est de placer celui qui incarne l'unité nationale au- dessus des déchirements et à l'abri des pressions de nature partisane.

2°. L'irresponsabilité

Le Président de la République n'est pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de sa mission qu'en cas de haute trahison (art. 94, al.1er). Il y a haute trahison lorsqu'en violation de la Charte de l'Unité Nationale, de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, de la Constitution de Transition ou de la loi, le Président de la République commet délibérément un acte contraire aux intérêts supérieurs de la nation qui compromet gravement l'unité et la cohésion du peuple burundais, la paix sociale, la justice sociale, le développement du pays ou porte gravement atteinte aux droits de l'homme, à l'intégrité du territoire, à l'indépendance et à la souveraineté nationales (art. 94, al. 2).

Le Président est alors justiciable de la Haute Cour de Justice. La haute Cour de Justice est constituée de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle réunies sous la présidence du Président de la Cour suprême, le Ministère Public étant représenté par le Procureur Général de la République (art. 188).

La Constitution ne dit rien sur la responsabilité politique du Président. Dans ce silence se pose alors la question de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Tel semble, en tout cas, être le vœu du Constituant : le chef de l'Etat est politiquement irresponsable.

Pour le reste, les actes du Président de la République, aussi bien civils qu'administratifs, sont attaquables devant les juridictions compétentes, exception faite de ceux qui relèvent de sa compétence discrétionnaire.

§2. Le Vice- Président de la République

a. Eléments d'histoire

L'institutionnalisation du poste de Vice- Président de la République est relativement récente dans notre droit. Elle remonte seulement à l'Acte constitutionnel de transition du 6 juin 1998, instaurant le régime de transition connu dans le jargon politique sous le nom de 'Partenariat'.

Sous ce régime, le Président de la République était assisté, dans ses fonctions, de deux Vice- Présidents, un chargé des questions politiques, un autre chargé des questions économiques et sociales[41].

'L'unification' de la Vice- Présidence sera opérée par la Constitution du 28 octobre 2001. Au delà de cette différence, il faut simplement noter que le poste de Vice- Président a été maintenu par cette Constitution. Il lui survivra, sans doute, puisque nous le retrouvons dans les principes constitutionnels destinés à régir la période post- transition, tels que posés par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

b. Mode de désignation

A l'instar du chef de l'Etat, le Vice- Président de la République de la première tranche de transition a été désigné dans le cadre des négociations d'Arusha (art. 80).

Quant au Vice- Président de la deuxième tranche de transition, le deuxième alinéa de l'art. 99 dispose qu'il « est proposé par la famille politique du Président de la République de la première tranche de transition (...)

Si cette famille ne parvient pas à se mettre d'accord sur une candidature, les bureaux de l'Assemblée Nationale de Transition et du Sénat de Transition, le Président de la République et le Vice- Président de la République présélectionnent une des candidatures qu'ils soumettent au Parlement de transition.

Le nouveau Vice- Président de la République est élu par l'Assemblée Nationale de Transition et le Sénat de transition réunis en Congrès par une résolution approuvée par deux tiers des membres ».

---

[41] Acte constitutionnel de transition, art. 82, in B.O.B. n° 7/98

De fait, c'est la deuxième solution qui s'est appliquée, faute pour le G_{10}, famille politique du Président sortant, d'obtenir le consensus requis. Mais l'aspect le plus important est que, dans les deux cas, les Vice- Présidents qui se sont succédé, ont toujours été désignés suivant un procédé consensuel. Ceci a pour effet de leur conférer un peu plus de légitimité et une relative indépendance vis- à- vis du Président.

c. Les pouvoirs du Vice- Président

Dans le régime présidentiel américain, nous avons vu que le Vice- Président n'a pas d'attributions concrètes au sein du pouvoir exécutif. En réalité, il n'en est pas membre effectif, il n'en est que le titulaire virtuel.

Le Vice- Président de la République du Burundi est beaucoup plus puissant, juridiquement. Il participe activement à la direction de l'Exécutif et à l'exercice du pouvoir réglementaire. Le Constituant du 28 octobre 2001 a voulu adjoindre au Président de la République, un Vice- Président aux pouvoirs très étendus.

Selon l'art. 101, al. 1er, le Vice- Président prend, par arrêtés, toutes les mesures d'exécution des décrets présidentiels ou d'autres actes spécifiquement déterminés par la loi.

Il préside le Conseil des ministres sur délégation expresse du Président de la République et pour un ordre du jour déterminé (art. 101, al. 3).

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du Président de la République, le Vice- Président de la République assure la gestion des affaires courantes (art. 97, al. 1er).

Nous avons vu que, par dessus tout, il contresigne la plupart des actes du Président de la République pour leur donner valeur et effet (art. 83, al. 1er). Tous les pouvoirs pour l'exercice desquels le contreseing est requis peuvent, en plus, lui être tout simplement délégués (art. 83, al. 3).

d. Le statut du Vice- Président de la République

Le Vice- Président jouit d'un statut très proche de celui du Président de la République.

La seule différence notable est celle qui résulte de l'art. 189 relatif à la responsabilité pénale du Vice- Président. Selon cet article, le Vice- Président de la République répond devant la Haute Cour de Justice des crimes et délits

commis au cours de son mandat. A cet égard, il est traité comme les présidents des deux Chambres du Parlement.

Au cours de ses travaux préparatoires, la Commission technique juridique qui a élaboré la Constitution de transition avait proposé qu'aux actes du Vice-Président de la République soit appliqué le même régime pénal qu'à ceux du Président de la République[42]. Mais cette proposition n'ayant pas été retenue dans la version définitive du texte constitutionnel, le Vice- Président jouit d'un statut relativement inférieur à celui du Président.

§3. Le Gouvernement

Le Gouvernement est l'ensemble des chefs des différents départements ministériels de l'Exécutif. Sous ce paragraphe, il s'agira respectivement de sa composition, de ses attributions et du statut de ses membres.

a. Composition : la règle de la représentativité

S'agissant de l'effectif, la Constitution veut que le Gouvernement de transition soit composé d'au moins vingt six membres[43].

Quant à la représentativité, le Gouvernement doit être largement représentatif ; il doit être composé de représentants des différents partis politiques et mouvements politiques armés signataires de l'Accord d'Arusha et/ou d'un accord de cessez- le- feu, l'objectif étant de promouvoir l'unité et la cohésion du peuple burundais, compte tenu des différentes composantes ethniques et politiques du pays et dans le respect de l'Accord d'Arusha[44].

En outre, le ministre chargé de la défense nationale et celui ayant la police dans ses attributions doivent être de familles politiques différentes (art. 104). Cette précaution traduit en langage juridique l'importance traditionnellement attachée au Ministère de la Défense et à celui de l'Intérieur. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la sécurité a toujours été et reste encore au cœur des préoccupations de la Nation burundaise. Elle fut l'une des grandes questions à l'ordre du jour à Arusha.

Dans la pratique, la règle de la représentativité a, dans une large mesure, été respectée, encore qu'il persiste des oppositions.

---

[2] Projet de Constitution de transition, art. 103

[3] Loi n° 1/ 024 du 21 novembre 2003 portant amendement à la Constitution de transition de la République du Burundi, art. 1er, al. 1er

[4] Idem, art. 1er, al. 2

Le Gouvernement compte aujourd'hui vingt sept ministres, dont un ministre d'Etat jouissant d'un statut particulier.

b. Les attributions du Gouvernement

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation dans le cadre des décisions prises en Conseil des ministres (art. 105, al. 1er). « Le Conseil des ministres est la réunion du Président de la République, du Vice-Président de la République et des membres du Gouvernement en vue d'une délibération ou d'échanges d'informations sur toute question intéressant la vie nationale »[45]. Le Conseil des ministres est donc la réunion officielle des membres du Gouvernement sous l'égide du Président ou de son suppléant, le Vice- Président.

Aux termes de l'art. 106 de la Constitution, « le Conseil des ministres délibère obligatoirement sur la politique générale de l'Etat, les projets de traités et accords internationaux, les projets de lois, les projets de décrets présidentiels, d'arrêtés du Vice- Président et d'ordonnances des ministres ayant un caractère de réglementation générale ». Les décisions du Conseil des ministres sont prises par consensus (art. 105, al. 2).

De fait, les réunions du Conseil des ministres se soldent toujours par une série de 'décisions et recommandations', actées par le Secrétariat Général du Gouvernement et adressées aux responsables des différents départements exécutifs.

Signalons que, à côté du cadre constitutionnel qu'est le Conseil des ministres, les nécessités pratiques ont conduit à la création de commissions interministérielles à qui certaines questions peuvent être soumises avant d'être inscrites à l'ordre du jour du Conseil des ministres[46].

c. Statut des membres du Gouvernement

La matière est régie par les arts. 107, 109 et 110, auxquels il faut joindre le deuxième alinéa de l'art. 163. Ces dispositions sont essentiellement relatives à la responsabilité individuelle des ministres et aux incompatibilités attachées aux fonctions gouvernementales.

---

[45] Décret- loi n° 100/05 du 27 novembre 2001 portant règlement d'ordre intérieur du Conseil des ministres, art. 1er

[46] Décret- loi n° 100/05 du 27 novembre 2001 portant règlement d'ordre intérieur du Conseil des ministres, arts. 22 à 27

Aux termes de l'art. 107, les membres du Gouvernement sont responsables devant le Président de la République. Cette responsabilité se traduit le plus souvent par la révocation.

Mais les ministres sont également responsables devant l'Assemblée Nationale. Selon l'art. 163, al. 2 :
« ...une motion de défiance peut être votée à une majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée nationale de Transition contre un membre du Gouvernement qui accuse une défaillance manifeste dans la gestion de son département ministériel ou qui pose des actes contraires au serment qu'il a prêté lors de son entrée en fonction ou qui, par son comportement, gêne le fonctionnement normal du Parlement. Dans ce cas, le membre du Gouvernement présente obligatoirement sa démission ».

Nous aurons remarqué qu'il s'agit seulement d'un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité individuelle d'un ministre. Il est impossible de renverser collectivement toute l'équipe gouvernementale.

Quant aux incompatibilités, les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de toute activité professionnelle et l'exercice d'un mandat parlementaire.

Section 2. Le pouvoir législatif

Pendant la période de transition régie par la Constitution du 28 octobre 2001, le pouvoir législatif est confié à un Parlement bicaméral (art. 115). Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement (art.125), et ses membres jouissent d'un statut particulier.

§1er. Composition du Parlement

Le Parlement de transition comprend deux chambres jouissant chacune d'une autonomie de gestion administrative et financière (art. 121, al. 3).

a. L'Assemblée Nationale

Elle compte aujourd'hui deux cent vingt députés comprenant ceux élus en 1993, les représentants de la société civile et d'autres députés nommés de manière à assurer la représentation de tous les signataires de l'Accord d'Arusha et des ex- mouvements rebelles ayant conclu avec le Gouvernement des accords

de cessez- le- feu[47]. C'est une procédure de désignation qui ne fait pas appel au peuple et qui, en cela, s'avère très éloignée de l'idéal démocratique.

b. Le Sénat

Le Sénat, paritaire ethniquement et politiquement, comprend les anciens chefs d'Etat, trois personnes issues de l'ethnie twa, au moins deux ressortissants de chaque province provenant de composantes ethniques différentes cooptées au sein de l'Assemblée Nationale de Transition et en dehors de celle-ci.
Les sénateurs autres que les anciens chefs d'Etat sont désignés par le Président de la République, le Vice- Président de la République et le Bureau de l'Assemblée Nationale de Transition en veillant au respect des équilibres politiques, ethniques et régionaux[48].

De nouveau, que représentent les sénateurs ? les régions, les communautés ethniques ou les partis politiques ? C'est difficile à dire, puisqu'en principe, la représentation suppose encore et toujours un mandat, ce qui n'est pas le cas ici.

§2. Les attributions du Parlement

Comme dit plus haut, le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement (art. 125).

Les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale correspondent aux différents moyens d'action dont il dispose vis- à vis de l'Exécutif. Nous les examinerons plus loin. Dans ce paragraphe, il sera donc essentiellement question de la fonction législative. Celle- ci consiste, pour le législateur, à élaborer les lois, c'est- à- dire à adopter les textes régissant la vie en société.

La notion de loi doit être prise ici dans son sens strict, c'est-à- dire un acte édicté par l'organe législatif suivant la procédure législative en vigueur[49]. Plus exactement, la loi est une règle de droit votée par le Parlement et portant sur un objet appartenant aux matières législatives, aux matières relevant du domaine de la loi[50].

---

[47]Loi n° 1/ 024 du 21 novembre 2003 portant amendement à la Constitution de transition de la République du Burundi, art. 2
[48] Idem, art. 4
[49] DEBBASCH, Ch. et al., op. cit., p. 139
[50]CADART, J., Institutions politiques et Droit constitutionnel, Tome II, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 1069

a. Détermination du domaine de la loi

Le domaine de la loi, c'est- à dire l'ensemble des matières dans lesquelles une loi doit intervenir au titre de la réglementation la plus générale, est défini par l'art. 126 de la Constitution. L'énumération de l'art. 126, qui porte en somme sur des matières relatives aux libertés fondamentales et aux aspects les plus importants de la vie nationale se veut exhaustive et opère une répartition des compétences matérielles entre l'Exécutif et le Législatif.

Le premier alinéa de l'art. 127 précise, en effet, que 'les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire', ce qui veut dire que leur réglementation relève du pouvoir exécutif. Ces matières relèvent de ce que la doctrine appelle 'pouvoir réglementaire autonome'.

b. La procédure législative : points de repère

L'initiative des lois appartient concurremment à l'Assemblée Nationale de Transition, au Sénat de Transition, au Président de la République et au Gouvernement (art. 153). Les textes dont l'initiative émane de l'Exécutif portent le nom de 'projets de lois' ; ceux dont l'initiative émane des parlementaires sont des 'propositions de lois' (art. 152, al.1er).

Les projets et propositions de lois sont déposés simultanément sur les bureaux des deux chambres (art. 148, al.1er), mais seuls les textes portant sur les matières relevant de la compétence du Sénat telle qu'elle résulte de l'art. 147 sont inscrits à l'ordre du jour du Sénat (art. 148, al. 3).

Les chambres délibèrent, proposent des amendements ou rejettent les projets ou propositions de lois. Il est à noter ici que les propositions et amendements formulés par les parlementaires, et dont l'adoption aurait pour effet soit une diminution importante des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique importante, ne sont pas recevables, à moins d'être assortis de propositions de recettes compensatrices (art. 154, al. 3).

En outre, si le Gouvernement le demande, la chambre interpellée se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. C'est la procédure dite de 'vote bloqué', prévue à l'art. 154, al. 5.

La discussion au sein d'une chambre se déroule en commissions avant d'être menée en séance plénière. C'est en séance publique que l'on procède au vote, d'abord article par article, puis sur l'ensemble du texte.

Le texte adopté par une chambre est alors transmis à l'autre chambre pour :xamen et adoption ou amendement.

Notons que l'Assemblée Nationale, nonobstant les dispositions de l'art. 148, ı toujours la priorité dans l'examen des textes soumis au vote des chambres, :'est- à- dire que c'est toujours elle qui, la première, examine le texte. C'est ce ıui résulte des dispositions des arts. 149, al. 1er et 151, al. 1er, et de la pratique.

Dans la logique du système, tous les textes devraient être adoptés en termes identiques par les deux chambres. Mais, comme il n'est pas toujours possible de s'accorder sur la décision à prendre, la Constitution prévoit des règles destinées à éviter qu'en cas de désaccord, la navette soit indéfinie.

Dans les matières ne relevant pas de la compétence du Sénat, celui- ci a certes le droit de proposer des amendements, mais, en cas de désaccord, c'est l'Assemblée Nationale qui a le pouvoir de mettre fin à la navette, qui a 'le dernier mot', comme on dit. Cette prééminence de l'Assemblée Nationale par rapport au Sénat est consacrée par l'art. 150, al. 4 qui dispose : « Si le projet a été à nouveau amendé, le Sénat de Transition le transmet à l'Assemblée Nationale de Transition qui se prononce définitivement, soit en adoptant, soit en amendant le projet de loi ».

Dans les matières relevant de la compétence du Sénat, lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pas pu être adopté, il est créé une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun, qui doit alors être approuvé par les deux chambres votant séparément.

Il se pourrait que, malgré le travail de la commission, le désaccord persiste. Dans ce cas, la Constitution autorise le Président de la République à trancher le débat parlementaire. Il peut, soit demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement, soit déclarer caduc le projet ou la proposition de loi.

Toujours est- il que ces cas de désaccord irréductible doivent être considérés comme exceptionnels. Dans la grande majorité des cas, la procédure législative est clôturée et parfaite par la transmission des lois adoptées au Président de la République aux fins de promulgation.

Ce qu'il est important de noter, à ce niveau, c'est que, en la matière, l'Assemblée Nationale est nantie de pouvoirs plus importants que ceux du Sénat : le Constituant du 28 octobre 2001 consacre un système de bicamérisme inégalitaire au profit de la chambre basse.

§3. Le mandat et le statut des parlementaires

a. Le mandat parlementaire

Le mandat des députés et des sénateurs a un caractère national (art. 118, al. 1er). Cela signifie que, bien que désigné dans une circonscription, le parlementaire représente les intérêts de la Nation toute entière (et non ceux de sa circonscription seulement) et doit agir dans cet esprit. C'est pourquoi tout mandat impératif est nul (art. 118, al. 1er *in fine*) et qu'il est interdit de former, au sein du Parlement, des groupes ayant pour objectif la défense d'intérêts particuliers, régionalistes, ethniques, professionnels ou religieux[51].

La nullité du mandat impératif signifie que le parlementaire, dans l'exercice de son mandat, se détermine librement, sans tenir compte des engagements qu'il aurait pu prendre envers ses électeurs[52]. Ceux- ci n'ont pas à lui adresser des directives, injonctions ou défenses[53]. Ils ne peuvent pas non plus le contraindre à démissionner : le mandat parlementaire est irrévocable.

Signalons que les députés et les sénateurs exercent leur mandat jusqu'aux élections législatives prévues pendant la période de transition (art. 116). Pendant ce temps, ils bénéficient d'un statut particulier.

b. Le statut des députés et des sénateurs

La matière est dominée par l'idée de protection du mandat parlementaire. « Chargé de vouloir pour la nation, le représentant doit être libre de son comportement dans l'exercice du mandat qu'elle lui a confié »[54].

D'emblée, il s'agit de protéger les parlementaires contre les pressions de toute sorte qui pourraient s'exercer sur eux, altérant ainsi l'expression de la volonté générale.

Cette préoccupation se traduit par l'interdiction faite aux parlementaires de cumuler l'exercice de leur mandat avec certaines autres fonctions jugées incompatibles. Elle se traduit, d'autre part, par l'institution d'immunités destinées à garantir la liberté des parlementaires dans certaines circonstances particulières.

---

[51] Art. 23 du Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale
[52] AVRIL, P. & GICQUEL, J., Droit parlementaire, 2è éd., Paris, Montchrestien, 1996, p. 27
[53] PRELOT, M. & BOULOUIS, J., op. cit., p. 657
[54] AVRIL, P. & GICQUEL, J., op. cit., p. 35

1°. Les incompatibilités

Tout d'abord, nul ne peut appartenir à la fois à l'Assemblée Nationale et au Sénat (art. 115, al. 3).

De façon générale, le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec toute autre fonction à caractère public (art. 120), mais il existe des exceptions (les professeurs de l'enseignement supérieur public, par exemple)[55].

En revanche, la Constitution ne contient aucune règle allant dans le sens d'une interdiction de principe du cumul du mandat parlementaire avec une activité privée. Le principe est donc ici celui de la compatibilité, mais comme dans certains cas le cumul peut devenir fâcheux, des restrictions légales existent également. Il est, par exemple, interdit à un avocat investi d'un mandat parlementaire de plaider ou consulter contre l'Etat dans les affaires où les intérêts de ce dernier sont en jeu[56].

2°. Les immunités parlementaires

Elles sont de deux ordres et couvrent deux différentes catégories d'actes.

i. L'irresponsabilité

C'est une immunité de fond, qui couvre le parlementaire à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, c'est- à- dire dans le cadre de son mandat : discours, opinions, rapports parlementaires, votes.

Elle est consacrée par le premier alinéa de l'art. 119 de la Constitution qui stipule : « Les députés et les sénateurs ne peuvent être poursuivis, recherchés ou arrêtés, détenus ou jugés pour des opinions ou votes émis au cours des sessions ».

Elle est absolue et perpétuelle, ce qui signifie qu'elle couvre tous les actes inhérents à l'exercice du mandat parlementaire, qu'elle opère mêmement en et hors session, et qu'elle survit à l'expiration du mandat. Elle suit le parlementaire même longtemps après la fin de son mandat[57].

---

[55] Loi n° 1/018 du 29 novembre 2001 portant instauration du Parlement de transition, art. 27
[56] Idem, art. 29
[57] GUCHET, Y., Droit parlementaire, Paris, Economica, 1996, p. 13

ii. L'inviolabilité

L'inviolabilité s'analyse en une immunité de procédure, garantissant le parlementaire, pris en qualité d'individu, contre des poursuites abusives ou vexatoires intentées contre lui à raison de faits étrangers à l'exercice de son mandat[58].

« Sauf en cas de flagrant délit, les députés et les sénateurs ne peuvent, pendant la durée des sessions, être poursuivis qu'avec l'autorisation des bureaux de l'Assemblée Nationale de Transition ou du Sénat de Transition » (art. 119, al.2).

« Les députés et les sénateurs ne peuvent, hors session, être arrêtés qu'avec l'autorisation du bureau de l'Assemblée Nationale de Transition pour les députés et du bureau du Sénat de Transition pour les sénateurs, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites déjà autorisées ou de condamnation définitive » (art. 119, al. 3).

Contrairement à l'irresponsabilité, l'inviolabilité parlementaire n'est point absolue. « Couvrant des actes 'détachables' de l'exercice du mandat parlementaire, elle constitue une immunité relative puisqu'elle n'a nullement pour objet de soustraire le parlementaire des conséquences des infractions qu'il commettrait en dehors de l'exercice de son mandat, mais d'éviter des poursuites qui pourraient être dictées par des motifs politiques »[59]. C'est pourquoi elle opère différemment selon que les chambres sont en ou hors session et qu'elle disparaît d'office en cas de flagrant délit.

Au total, les règles relatives aux immunités parlementaires doivent être interprétées correctement. A travers elles, le Constituant ne cherche nullement à assurer l'impunité de parlementaires qui se rendraient coupables d'infractions. L'objectif est seulement d'assurer l'indépendance des parlementaires et le bon fonctionnement des chambres.

Notons enfin que, l'indépendance ne se concevant pas sans la possibilité matérielle de vivre, l'exercice du mandat parlementaire, qui est réputé absorber le plus clair du temps de son titulaire, donne lieu à indemnité (art. 121).

Section 3. Des rapports entre l'Exécutif et le Législatif

La séparation des pouvoirs opérée par la Constitution du 28 octobre 2001 n'est point une séparation stricte. Au contraire, nombreux rapports sont établis

[58] AVRIL, P. & GICQUEL, J., op. cit., p. 46
[59] GUCHET, Y., op. cit., p. 92

entre l'Exécutif et Législatif. L'analyse de ces rapports, qui sont autant de moyens d'action réciproque entre les deux pouvoirs constitués, est essentielle pour la compréhension d'un système constitutionnel[60].

§1. Les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif

a. Nomination de certains membres du Parlement

L'Assemblée Nationale a été élargie et le Sénat formé par des membres nommés par décrets présidentiels.

Comme le pense M. CADOUX, cette technique permet de garantir, par un souci d'égalisation des chances, une représentation minimale des catégories sociales défavorisées. Mais, elle risque, en même temps de donner à l'Exécutif un certain 'volant d'action' qui lui permet d'orienter le jeu politique à sa guise[61].

b. L'intervention de l'Exécutif dans l'organisation interne des chambres

1°. La priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour des chambres

« L'ordre du jour des sessions de l'Assemblée Nationale de Transition et du Sénat de Transition comporte par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés par le Gouvernement et des propositions de lois déposées par les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat de Transition » (art. 152, al. 1er).

La fixation de l'ordre du jour des chambres est un moyen d'action qui peut être très efficace. En effet, les parlementaires n'ont pas toujours le temps d'épuiser toutes les questions à l'ordre du jour et , parfois, les dernières questions sont, sinon renvoyées à discussion ultérieure, du moins traitées rapidement. Disposant du droit de priorité, le Gouvernement peut alors faire inscrire d'abord les questions qu'il souhaite voir discutées par le Parlement et obliger celui-ci à repousser la discussion d'une autre question qu'il souhaite précisément écarter.

Seulement, si une proposition de loi n'a pas pu être étudiée pendant deux sessions ordinaires successives, elle doit être inscrite en priorité à l'ordre du jour de la session ordinaire suivante (art. 152, al. 2).

---

[60] CADOUX, Ch., op. cit., p. 250
[61] Ibidem

2°. Le droit pour le Président de la République et le Vice- Président de convoquer les chambres en session extraordinaire (art. 137, al. 2) est aussi un moyen pour l'Exécutif de provoquer la réunion du Parlement sur des questions qu'il souhaite voir traiter[62].

c. L'intervention de l'Exécutif dans le processus d'élaboration des lois

1°. Le droit d'initiative

L'initiative des lois appartient concurremment à l'Assemblée Nationale, au Sénat, au Président de la République et au Gouvernement (art. 153).

Le droit d'initiative législative reconnu au gouvernement s'avère être un moyen également très puissant : il permet aux membres de l'Exécutif d'intervenir dans le domaine de la loi.

2°. Le droit d'amendement

Le Gouvernement a le droit de proposer des amendements aux propositions de lois soumises par les membres du Parlement.

Proposition de modification du texte inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée, le droit d'amendement se présente comme le corollaire du droit d'initiative, encore qu'il s'agit d'une initiative dérivée et limitée[63]. Il permet à l'auteur de l'amendement, en l'occurrence le Gouvernement, d'apporter des modifications parfois déterminantes au contenu d'un texte de loi dont il n'avait pas l'initiative. Mais, dans notre droit, il faut davantage y voir un mécanisme de collaboration entre les deux institutions gouvernantes dans l'élaboration des lois[64].

3°. La demande de seconde lecture

C'est une espèce de veto suspensif consacré par l'art. 156 de la Constitution aux termes duquel « le Président de la République promulgue les lois adoptées par le Parlement de Transition dans un délai de trente jours à compter du jour de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture (...)

La demande d'un nouvel examen, poursuit l'article, peut concerner tout ou partie de la loi.

---

[62] Commission constitutionnelle, Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Bujumbura, août 1991, p. 93

[63] AVRIL, P. & GICQUEL, J., op. cit., p. 160

[64] Commission constitutionnelle, op. cit., p. 94

Après une deuxième lecture, le même texte ne peut être promulgué que s'il a été voté à une majorité des trois quarts des députés et trois quarts des sénateurs ».

Ces dispositions sont d'une grande importance qualitative. La loi adoptée par le Parlement peut n'avoir pas été examinée en profondeur et mériter des améliorations avant qu'elle ne soit rendue exécutoire. Le chef de l'Exécutif invitera alors le législateur à la revoir et à y apporter, le cas échéant, les modifications nécessaires. C'est donc, à nouveau, un moyen qui devrait pousser à la collaboration entre l'Exécutif et le Législatif[65].

4°. L'action en inconstitutionnalité (art. 156, al. 1er *in fine*)

L'action en inconstitutionnalité apparaît ici comme un tempérament apporté à l'obligation qu'a le Président de la République de promulguer les lois adoptées par le Parlement. Elle permet au Président, même en dehors de tout conflit avec le Parlement, de différer la promulgation d'une loi qu'il estime contraire à la Constitution, et, de la sorte, de se ménager un temps de réflexion.

C'est aussi un moyen inédit, pour le Président de la République, de se faire aider, dans un domaine aussi complexe que l'interprétation des règles de droit, par un corps d'hommes et de femmes de loi techniquement aguerris.

5°. Le droit de légiférer par voie de décrets- lois

Il est consacré par l'art. 155, al. 1er en vertu duquel le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par décrets- lois, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Cette procédure permet d'atténuer l'impact négatif que la lourdeur de la procédure législative normale pourrait avoir sur l'exécution des programmes gouvernementaux.

Toutefois, les décrets- lois pris au titre de l'art. 155, al. 1er doivent être ratifiés par le Parlement au cours de la session suivante, faute de quoi ils sont frappés de caducité (art. 155, al. 2).

8°. Le droit de recourir au référendum

« Le Président de la République peut, après consultation du Vice-Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale et du Président du Sénat de Transition, soumettre au référendum tout projet de texte constitutionnel, législatif ou autre, susceptible d'avoir des répercussions profondes sur la vie et l'avenir de la nation ou sur la nature ou le fonctionnement des institutions de la République » (art. 157).

En permettant au peuple de voter les lois à la place du Parlement, l'art. 157 réalise incontestablement un certain dessaisissement du Parlement. Comme le dit M. AUER, c'est bien un moyen de court-circuiter les activités de l'institution parlementaire, 'consacré en réaction et conçu comme un frein institutionnel à une activité du Parlement qui est jugée critiquable, voire dangereuse'[68].

Dans la mesure où il aboutit à transférer le pouvoir de prendre la décision finale au corps électoral, le recours au référendum apparaît comme un procédé démocratique par excellence. Il l'est d'autant que la lecture de l'art. 157 laisse entendre qu'il est consacré dans les matières les plus importantes de la vie politique de la nation.

Seulement, ce rapport démocratique établi, non point entre l'Exécutif et le Législatif, mais bien plutôt entre le Président de la République et le peuple, semble étranger à la nature du régime. Puisque le Président de la République n'est pas un élu du peuple, à quel titre peut- il le consulter ? La question est délicate, mais il y a tout lieu de dire que le droit de recourir au référendum rime mal avec le statut actuel du Président.

§2. Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif

Il s'agit des différents mécanismes parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale.

a. Le vote du budget (art. 140)

« L'assemblée Nationale de Transition vote le budget » (art. 140, al. 1er). Le budget de l'Etat est un tableau descriptif des recettes et des dépenses de celui- ci, contenu dans la loi de finances. Il est en principe annuel.

---

[68] AUER, A., Le référendum et l'initiative populaires aux Etats- Unis, Paris, Economica, 1989, p. 77

6°. Le droit pour les membres du Gouvernement d'assister aux séances des chambres

« Les membres du Gouvernement peuvent assister aux séances de l'Assemblée Nationale de Transition et du Sénat de Transition. Ils sont entendus chaque fois qu'ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des experts » (art. 159).

Cette disposition à sonorité parlementaire présente un intérêt évident : celui d'un débat public entre les ministres et les assemblées. Nul n'ignore, en effet, la valeur des remarques que ceux qui exécutent les lois peuvent formuler à l'endroit de ceux qui les projettent ou les déterminent[66]. Le droit consacré à l'art. 159 est un moyen pour les membres du Gouvernement, non seulement d'expliquer et de justifier leur politique directement devant les assemblées, mais aussi et surtout d'influer sur le cours et l'orientation des travaux parlementaires.

7°. Le droit de message

Le Président de la République, nous le savons, prononce beaucoup de discours à l'attention soit de la Nation toute entière, soit des habitants d'une localité à qui il rend visite, soit encore de certaines catégories de personnes qu'il a voulu réunir, soit même en direction de la communauté internationale dans le cadre des rapports que l'Etat entretient avec celle- ci. Certains de ces discours ont même parfois un retentissement tel qu'il devient difficile, pour le profane, de distinguer entre le discours politique et le Droit[67].

Le droit de message dont il est question ici est le droit pour le Président de la République, d'adresser des messages au Parlement. Il est prévu à l'art. 158 de la Constitution. C'est un moyen offert au chef de l'Etat de persuader les assemblées, par un exposé explicatif, du bien- fondé de la politique qu'il mène ou qu'il envisage de mener.

Par le biais du message sur l'état de la nation, en particulier, le Président de la République renseigne les membres du Parlement sur la situation qui prévaut dans le pays. Le Parlement pourra ou même devra alors prendre en considération le contenu de ces messages, afin d'élaborer des normes adaptées ou adaptables aux réalités du moment.

---

[66] Idées de Mirabeau, rapportées par LAPORTE, J., in LUCHAIRE, Fr. & CONAC, G., op. cit., p. 721

[67] Il s'agit ici du droit objectif, c'est- à dire l'ensemble des règles contraignantes régissant la société

Par le vote du budget ou, plus exactement, de la loi de finances, le Parlement exerce un contrôle éminent sur la politique gouvernementale dont le budget n'est en somme que la traduction financière.

Mais il s'agit d'un contrôle assez limité.

Limité d'abord parce qu'en la matière, l'initiative principale appartient exclusivement au Gouvernement (art. 139). Limité également en ce sens que le droit d'amendement dont disposent les parlementaires en matière financière est lui- même limité (voir supra, procédure législative, art. 154, al. 3). Limité, enfin, parce qu'en cas de retard dans l'adoption de la loi budgétaire, la Constitution prévoit des mécanismes destinés à permettre au Gouvernement de continuer à exécuter ses programmes.

D'une part, si, au 31 décembre, l'Assemblée Nationale ne s'est pas encore prononcée, le budget de l'année précédente est repris par douzièmes provisoires (art. 140, al. 1er in fine). D'autre part, si, à la fin de la session d'octobre, l'Assemblée Nationale n'a pas pu voter le budget, celui- ci est définitivement arrêté par décret- loi pris en Conseil des ministres (art. 140, al. 3).

b. Le droit d'amendement (art. 154, al. 2)

Dans un régime de collaboration des pouvoirs, le droit d'amendement reconnu aux membres du Parlement apparaît comme la réplique normale du droit d'amendement dont dispose le Gouvernement. Les assemblées parlementaires peuvent donc proposer des amendements aux projets de lois gouvernementaux.

Dans notre pays où l'immense majorité des lois est d'origine gouvernementale, le droit l'amendement constitue la forme principale de l'initiative parlementaire.

c. Le droit de débattre de l'action et de la politique du Gouvernement (art. 160)

Cette règle permet au Parlement de critiquer l'action gouvernementale et, éventuellement, d'influer sur son cours. Depuis que certains messages présidentiels peuvent donner lieu à un débat, nous pouvons dire que l'objet des débats parlementaires a été étendu, ce qui contribue à renforcer ce moyen d'investigation et de critique parlementaires.

d. Les questions orales ou écrites (art. 161)

Elles constituent un important moyen d'information et de critique parlementaires.

La procédure des questions parlementaires tire racine dans la pratique parlementaire britannique où un temps dénommé *'question time'* leur est consacré au cours des séances des chambres. Elle a ensuite été introduite dans la plupart des pays européens, notamment en France et en Belgique, avant de gagner les pays africains par le canal de la colonisation ou des phénomènes similaires[69].

Chez nous, il est dit que, durant les sessions, une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des députés et des sénateurs et aux réponses du Gouvernement.

L'importance des questions aux ministres ne fait aucune ombre de doute. Par elles, en effet, les membres du Parlement exposent des doléances, critiquent les insuffisances de tel ou tel service administratif, demandent la cessation de certains errements, sollicitent des éclaircissements, non seulement sur tel ou tel point précis, mais également sur la politique générale que le Gouvernement a suivie ou envisage de suivre[70].

La pratique des questions parlementaires s'est particulièrement développée aujourd'hui où le mécanisme de la motion de censure a été supprimé. Elle est devenue, pour le Parlement, le moyen le plus approprié, non seulement de s'informer sur l'activité du Gouvernement, mais aussi d'adresser à celui- ci ses critiques, parfois très acerbes.

Ajoutons que l'obligation qu'ont les ministres questionnés, de fournir toutes les explications qui leur sont demandées sur leur gestion et sur leurs actes, ainsi que le large écho qu'en font les médias contribuent à renforcer l'efficacité de ces questions.

Par ce canal, nous le voyons, les membres du Parlement peuvent attirer l'attention du Gouvernement ou du ministre 'interpellé' sur les conséquences de son attitude ou de ses entreprises et, de la sorte, exercer une certaine pression sur lui quitte à l'amener à changer d'avis ou à rectifier certaines erreurs de conception ou d'exécution.

---

[69] COLLIARD, J.- Cl., op. cit., p. 249

[70] LACLERCQ, Cl., Droit constitutionnel et institutions politiques, 9è éd., Paris, Litec, 1995, p. 400

e. Les commissions d'enquête parlementaire (art. 162)

Vieille comme les Parlements eux- mêmes et comme eux très répandue, la technique des commissions d'enquête constitue l'autre moyen d'information parlementaire dont l'importance n'est pas à démontrer.

En vertu de l'art. 162, les assemblées parlementaires ont le droit de constituer des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur des objets déterminés de l'action gouvernementale.

Il convient néanmoins de ne pas confondre les commissions d'enquête visées à l'art. 162 avec les commissions législatives que nous retrouvons dans les deux assemblées parlementaires et qui ont pour rôle d'étudier les projets et propositions de lois avant leur examen en séance plénière. Les commissions visées à l'art. 162 sont celles qui peuvent être constituées pour enquêter, par exemple, sur le cas d'un scandale financier impliquant des membres du Gouvernement.

f. La motion de défiance (art. 163, al. 2)

Nous l'avons déjà vu, dans certaines conditions, l'Assemblée Nationale peut voter une motion de défiance contre un ministre, l'obligeant ainsi à démissionner.

Quoique dirigée contre la personne d'un ministre, la motion de défiance met indirectement en cause le choix du Président et oblige donc celui- ci à en opérer un autre. Par une utilisation systématique de ce moyen, l'Assemblée Nationale pourrait, en visant tous les ministres les uns après les autres, obliger le Président de la République à procéder à un véritable remaniement ministériel ou même à reconstituer toute l'équipe gouvernementale.

g. La mise en accusation du Président de la République pour haute trahison

C'est un moyen radical, puisque, théoriquement, il permet au Parlement de destituer le chef de l'Etat.

Dans la pratique, cependant, cette action, qui est une exception au principe de l'irresponsabilité pénale du chef de l'Etat semble très difficile à mettre en branle. L'imprécision des termes de sa définition (voir supra, p. 28) et la lourdeur de la procédure de sa mise en œuvre font en fait de la haute trahison un privilège destiné à protéger le Magistrat suprême contre des accusations ou des poursuites fondées sur des motifs non sérieux.

En effet, le Président de la République ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en Congrès et statuant à main levée, à la majorité des deux tiers de leurs membres (art. 94, al. 5).

En outre, l'instruction, qui ne peut être menée que par une équipe d'au moins trois magistrats du Parquet Général de la République présidée par le Procureur Général de la République (art. 94, al. 6) et le jugement, qui doit être rendu par la Haute Cour de Justice (voir supra, p. 28) ont lieu toutes affaires cessantes.

Au total, il n'est nullement facile de poursuivre le Président de la République pour haute trahison ; la procédure n'aboutirait qu'exceptionnellement. De fait, ce moyen n'a jamais été utilisé dans l'histoire constitutionnelle de notre pays. Autant donc dire que la haute trahison est une exception qui confirme la règle de l'irresponsabilité pénale du chef de l'Etat.

CHAPITRE III. CARACTERISTIQUES DU REGIME POLITIQUE RESULTANT DE LA CONSTITUTION DU 28 OCTOBRE 2001

Transitoire par définition, le régime du 28 octobre 2001 sort des catégories traditionnelles pour revêtir un caractère atypique.

Section 1. Le caractère transitoire du régime

Le caractère transitoire du régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001 apparaît notamment à travers la durée et les objectifs assignés aux institutions. Le Constituant a d'ailleurs pris le soin d'ajouter le qualificatif ' de transition', d'abord à la Constitution elle- même, puis aux différentes institutions qu'il crée (Constitution de transition, Gouvernement de transition, Parlement de transition).

Mais, afin de pouvoir traiter au mieux de la question de la transition, essayons de la resituer dans son cadre général, en évoquant les principaux aspects que soulèvent les régimes de transition, en général.

§1. Caractéristiques communes des régimes de transition[71]

a. Définition

L'expression ' régime de transition' ou régime transitoire ou intérimaire ou encore provisoire correspond à une situation par définition temporaire. Quand on parle de régime de transition, c'est aussi par opposition à l'idée de régime permanent qui est sous- jacente à celle d'une constitution d'un régime normal.

Selon Charles CADOUX, la permanence d'un régime signifie, non pas le fait de figer les institutions, mais le fait de construire un régime politique destiné à durer aussi longtemps que possible, sauf à l'adapter en fonction des besoins, mais à l'adapter en respectant les procédures régulières d'adaptation des constitutions. Cet élément est capital. En démocratie, les procédures de révision constitutionnelle sont strictement réglementées.

L'idée de régime de transition renvoie enfin à celle d'une période de tension politique, donc à une période d'incertitude, une période fragile où presque tout est voué au changement.

---

[71] CADOUX, Ch., Fonctionnement institutionnel et stabilité politique, Conférence sur Madagascar, 29 février 1992, voir sur http://nah296.free.fr/cadoux_mf2.htm

A la lumière de ces développements, nous pouvons tenter une définition d'un régime de transition. C'est un régime temporaire conçu pour assurer le passage d'une période de tension politique vers une période de stabilité.

b. Caractéristiques

Les transitions diffèrent les unes des autres, du fait notamment que certaines d'entre elles sont des transitions pacifiques, alors que d'autres se déroulent dans la violence. De façon générale pourtant, les régimes de transition se caractérisent par trois éléments assez constants.

1°. La souplesse des structures

Généralement, les régimes de transition se donnent, par besoin, par nécessité, une structure assez légère pour pouvoir fonctionner. En réalité, un régime transitoire a besoin d'une certaine concentration des pouvoirs pour essayer d'assurer la transition au mieux. Selon M. Cadoux, « il ne faut pas chercher trop de démocratie dans un régime transitoire... il y a risque de dérapage à vouloir être trop libéral »[72].

Cette idée recoupe celle du Professeur Julien NIMUBONA, qui trouve que le principe selon lequel le Président de la République doit, avant de prendre la décision, négocier avec les autres institutions et même parfois avec les partis politiques, compromet l'efficacité du régime . Ce principe, dit- il, « paralyse le pouvoir du Chef de l'Etat dans un système trop demandeur d'autorité »[73]. Cela signifie concrètement que, dans un régime de transition, il doit y avoir un leadership assez puissant et assez libre pour conduire le pays à bon port.

2°. La brièveté du mandat

C'est le problème de la durée de la transition. En principe, un régime de transition n'est pas fait pour durer. Conçu pour servir de passerelle entre une période de trouble politique, une période d'incertitude vers une période plus stable et plus sûre, il est appelé à disparaître dès que cet objectif est atteint .

Certains régimes s'intitulent provisoires indéfiniment et se donnent ainsi, officiellement du moins, une liberté d'action, une légitimité totale. Et si un régime autoritaire est transitoire sans limite de temps, il restera à jamais un régime autoritaire. C'est pourquoi si l'on définit un régime comme transitoire, il faut toujours lui assigner une durée déterminée. Mais alors il faut estimer la

---

[72] Ibidem

[73] NIMUBONA, J., Analyse critique de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, O.A.G., mars 2002, pp. 21 et 22

durée convenable, c'est- à- dire le temps nécessaire pour l'accomplissement des objectifs de la transition. L'on tiendra compte du fait que si l'on transite pour longtemps, le temps de la transition, qui est censé jouer en faveur des tenants du pouvoir, risque d'éprouver la patience des opposants.

3°. Les résultats attendus de la transition

Normalement, un régime de transition devrait déboucher sur l'adoption d'une constitution destinée à durer. Nous verrons que tel est aussi l'un des objectifs majeurs de la transition débutée le 28 octobre 2001, au Burundi.

Parfois, cet objectif est atteint dans le temps voulu . Parfois, au contraire, les résultats escomptés ne sont pas au rendez- vous. Au Burundi, par exemple, l'histoire récente montre que plusieurs régimes de transition peuvent se succéder les uns après les autres, c'est- à- dire qu'un pays peut passer d'un régime de transition à un autre.

Ceci trouve dans la pratique une explication logique. Si, à la date de l'expiration du délai imparti aux institutions de transition, le peuple n'a pas encore conclu son 'contrat social', il faut tout de même trouver une formule par laquelle assurer la continuité des institutions. C'est que, précisément, la durée de la transition n'est pas toujours suffisante pour relever tous les défis du régime.

§2. La durée et les objectifs de la transition burundaise

Aux termes de son art. 1er, la Constitution du 28 octobre 2001 régit le fonctionnement des institutions depuis la mise en place du Gouvernement de transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution post- transition. L'art. 2, quant à lui, précise que la durée de la période de transition est de trente six mois.

Cette période est consacrée à la réalisation des objectifs suivants (art. 4) :
1° gérer la sécurité et rechercher prioritairement le cessez- le –feu ;
2° garantir l'adoption, par voie référendaire, d'une constitution post- transition conforme aux principes constitutionnels énoncés dans l'Accord d'Arusha ;
3° réconcilier et unir les Burundais et jeter les bases de l'édification d'un Burundi démocratique et uni ;
4° assurer le rapatriement des Burundais exilés ainsi que la réinstallation, la réinsertion et la réhabilitation des sinistrés ;
5° appliquer les mesures et arrangements relatifs au rétablissement de la paix, à la cessation des hostilités et à la création d'une armée professionnelle et loyale au Burundi ;
6° lutter contre l'impunité, le génocide et l'exclusion ;

7° entreprendre les réformes liées au système judiciaire, à l'administration et aux corps de défense et de sécurité ;
8° adopter une loi électorale, créer une commission électorale indépendante et assurer la tenue des élections aux niveau local et national ;
9° adopter les lois sur les partis politiques, les pouvoirs locaux, la presse et sur tout autre domaine requis par l'Accord d'Arusha.

Une lecture ensembliste de ces objectifs permet de conclure que le Gouvernement de transition a été mis en place pour faire face aux impératifs de la guerre et préparer les assises d'un véritable Etat de droit.

Même si l'art. 4 les énumère indistinctement, il y a lieu de voir que, parmi les objectifs de la transition, l'arrêt de la guerre a été considéré comme une priorité. Sous ce rapport, le régime du 28 octobre 2001 est né sous le signe de la paix.

D'un autre point de vue, il y a lieu de distinguer entre ceux de ces objectifs qui peuvent effectivement être atteints dans le temps imparti aux institutions de transition, et d'autres qui ne peuvent être atteints qu'à plus ou moins long terme. Ainsi par exemple, des ambitions comme la réconciliation nationale, l'édification d'un Etat de droit, ne peuvent bien réussir que si elles s'inscrivent dans la durée .

Enfin, il est des éléments qui n'apparaissent pas clairement dans le libellé de l'art. 4 mais que nous retrouvons dans la Constitution, lue dans son ensemble : la stabilité institutionnelle et la représentativité socio- politique du pays. Ces éléments figurent pourtant parmi les principaux objectifs de la transition burundaise. L'esprit de la Constitution de transition est d'assurer la représentativité la plus large possible des composantes sociales et politiques de la Nation burundaise. De même, l'équilibre des institutions est l'un des enjeux majeurs des systèmes constitutionnels de crise. Cela se manifeste notamment à travers la suppression des moyens de destitution réciproque . Nous y reviendrons.

Section 2. Le caractère atypique du régime

Le régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001 se caractérise par une certaine prééminence du Président de la République tant au sein du pouvoir exécutif que dans ses rapports avec les autres institutions, notamment le Parlement. Celui- ci joue, en conséquence, un rôle plutôt effacé. Mais, par différents mécanismes, la Constitution cherche en même temps à établir un certain équilibre entre les institutions qu'elle pose.

§1. La prééminence présidentielle

Comme le trouvent MM. MBONEKO et NIMUBONA, « la Constitution de Transition a fait la part belle au Chef de l'Etat »[74].

a. La prééminence du Président de la République au sein du pouvoir exécutif

Malgré son apparence bicéphale, l'Exécutif établi par la Constitution du 28 octobre 2001 est un Exécutif monocratique.

1°. L'apparence bicéphale de l'Exécutif de transition

Nous avons vu que la Constitution de transition consacre le principe du partage des pouvoirs entre le Président de la République et le Vice- Président (art. 83). Ce partage, nous l'avons vu également, se traduit juridiquement par la règle selon laquelle les actes du Président de la République doivent être contresignés par le Vice- Président, sauf exception constitutionnelle.

Politiquement, la règle du contreseing confère au Vice- Président un grand pouvoir de négociation. Excepté les matières dans lesquelles le contreseing n'est pas requis, le Président doit, avant de prendre la décision lui en expliquer le bien- fondé. C'est à ce prix qu'il pourra obtenir sa signature. Le Vice- Président pourra, le cas échéant, ne pas accepter le choix du Président, et il leur faudra poursuivre la négociation jusqu'à ce qu'ils s'entendent.

Théoriquement, cela permet au Vice- Président de contrebalancer les pouvoirs du Président, parfois même de lui faire changer d'avis. Les pouvoirs du Président s'en trouvent ainsi fortement dilués. En principe, une décision sur laquelle les deux autorités ne sont pas d'accord ne devrait pas être prise. Le partage des pouvoirs implique ici l'égalité des positions, même contradictoires.

A cela s'ajoute le statut du Vice- Président, très proche du celui du Chef de l'Etat.

En présence de ce personnage qui, seul, au sein de l'Exécutif, peut 'tenir tête' au chef de l'Etat sans pour autant s'exposer à la révocation, il se pose la question de savoir si nous sommes en face d'un Exécutif bicéphale. La question se pose avec d'autant plus de raison que l'Exécutif présente l'apparence d'une 'cohabitation' entre un Président de la République et un Vice- Président issus de deux familles politiques opposées.

---

[74] MBONEKO, B. & NIMUBONA, J., Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha et de sa mise en application : entre espoirs et défis, enjeux et désillusions, Etude commandée et dirigée par l'O.A.G.; février 2003, p. 42

Il ne faut évidemment pas s'y tromper. La cohabitation se définit comme la présence simultanée d'un Gouvernement, d'une majorité parlementaire et d'un chef d'Etat de tendances politiques opposées[75].

Or, d'une part, dans notre régime, il n'y a pas de cloison séparative entre le chef de l'Etat et le Gouvernement, puisque le chef de l'Etat est en même temps chef du Gouvernement (art. 85). D'autre part, depuis que le Parlement a été élargi et que le Gouvernement est constitué dans un esprit d'union nationale, le phénomène majoritaire tend à disparaître. Une analyse qui, dans notre régime, verrait une cohabitation serait donc superficielle.

Qui est alors le Vice- Président ? Qu'est- ce qui justifie sa présence ? L'esprit du régime étant d'assurer un partage des pouvoirs, mieux une co-gestion de la société entre les deux principales familles politico- ethniques qui la composent, le Vice- Président est là, non point comme 'sous- chef d'Etat', mais comme le collègue aux avis décisoires, appelé en quelque sorte à 'dévaluer l'autorité du chef de l'Etat'[76].

C'est certainement cette idée de dilution des pouvoirs présidentiels, cette concurrence dans la prise des décisions qu'expriment MM. MBONEKO et NIMUBONA, lorsque, faisant allusion au Président et au Vice- Président de la République, ils parlent de 'deux têtes de l'Exécutif de transition'[77].

Personnage quelque peu étrange, le Vice- Président est en tout cas à rapprocher plus du Président que des ministres. C'est dans ce sens que nous pensons pouvoir expliquer politiquement la présence du Vice- Président. Juridiquement, la situation se présente un peu différemment.

2°. L'unité juridique de l'Exécutif

L'art. 85 est l'on ne peut plus clair :
« Le Président de la République est le chef du Gouvernement ». Nous en déduisons que, juridiquement, l'Exécutif sous examen est monocratique, et que son apparence bicéphale est trompeuse. La pratique aura d'ailleurs démontré que, malgré les quelques crises, il a généralement fonctionné de façon intégrée.

La question qui reste est celle de savoir ce qui adviendrait en cas de désaccord absolu entre le chef de l'Etat et le reste du Gouvernement.

---

[75] Nouveau Larousse Encyclopédique, Volume 1, Paris, Larousse, 1994, p. 348
[76] Expressions empruntées à A. CLAISSE, commentant le Projet d'institutionnalisation du poste de Vice-Président en France, in Le Premier Ministre de la V^e^ République, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 160
[77] MBONEKO, B. & NIMUBONA, J., op. cit., p. 2

Par rapport aux ministres, cette question est relativement simple, puisque, dans cette hypothèse, même le limogeage est envisageable.

Elle se complique, en revanche, s'agissant des désaccords possibles entre le Président de la République et le Vice- Président. Selon l'objet du litige, les parties pourront s'en référer à la Cour constitutionnelle ou à la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha (C.S.A.), mais ceci n'est pas toujours juridiquement possible, nous le verrons.

b. La prééminence du Président de la République dans les rapports avec les autres institutions

Par rapport au Parlement, les différents moyens mis à la disposition de l'Exécutif, et souvent entre les mains du chef de l'Etat lui- même, lui permettent de dominer les Assemblées (voir supra).

Dans ses rapports avec la Justice, le Président de la République dispose du droit de grâce qu'il exerce discrétionnairement. Au delà de cette prérogative devenue traditionnelle, c'est le Président de la République qui nomme les Magistrats de carrière en général, et ceux des plus hautes juridictions du pays en particulier. Par dessus tout, il préside le Conseil Supérieur de la Magistrature et, par ce biais, gère la carrière des Magistrats dans tous ses aspects.

Tous ces développements montrent à suffisance que le Président de la République joue, dans notre régime, un rôle prépondérant. Cela apparaît aussi bien dans le texte de la Constitution que dans la pratique.

C'est lui qui, presque toujours, préside le Conseil des ministres. C'est lui également qui conduit les négociations avec tous les acteurs de la vie politique, à une époque où la pratique des négociations tend à s'institutionnaliser (le forum des partis politiques pourrait, à cet égard, être regardé comme un cadre institutionnel naissant). C'est lui, enfin, l'interlocuteur habituel de la communauté internationale.

Nous dirons, pour conclure sur ce point, qu'au Président de la République la Constitution confie le destin de la Nation, mais qu'en raison de la lourdeur de cette mission, elle lui impose des freins destinés à l'arrêter en cas de déraillement.

Ces freins, c'est d'abord le pouvoir de négociation dont disposent , d'une part, un Vice- Président qu'il n'a pas choisi et qu'il ne peut révoquer, ainsi que, d'autre part, une équipe gouvernementale largement représentative, et qu'il n'a

pas personnellement constituée non plus. C'est aussi les pouvoirs du Parlement en matière de vote de la loi et de contrôle de l'action gouvernementale.

Si donc, certains analystes trouvent que la Constitution du 28 octobre 2001 'crée un régime présidentiel fort'[78], il faut très vite nuancer cette conclusion. La force de ce régime ne réside que dans le consensus entre les différents acteurs politiques, consensus venu d'Arusha, puis transposé sur le plan des institutions sous forme de règles juridiques.

§2. L'affaiblissement du rôle du Parlement

Sous le régime de la Constitution du 28 octobre 2001, l'effacement du Parlement est également caractéristique. En fait, l'accroissement de l'hégémonie présidentielle est allé de pair avec la disparition progressive du Parlement sur la scène politique.

Ceci s'explique par plusieurs raisons dont les principales sont l'absence de majorité dans la composition du Parlement, l'introduction d'une deuxième chambre (le Sénat) et l'exigence de majorités renforcées dans la prise des décisions .

Certains analystes trouvent également un facteur d'affaiblissement dans l'impossibilité pour le Parlement de voter une motion de censure contre le Gouvernement, ce qui n'est pas sans fondement. Toutefois, dans la mesure où cette interdiction est contrebalancée par celle faite au Gouvernement de dissoudre le Parlement, il faudrait davantage y voir un mécanisme d'équilibre institutionnel.

a. L'absence de majorité parlementaire

Cet élément n'est pas nouveau. L'histoire constitutionnelle du Burundi est jalonnée de règles similaires qui, quoique bonnes dans leur esprit, aboutissaient en fait à une dispersion littérale du Parlement.

Aujourd'hui, le Parlement a été constitué de façon à représenter tous les partis et mouvements politiques, ainsi que la société civile, tout en sauvegardant les acquis des élections de 1993. Il en est résulté des Assemblées trop composites, trop disparates pour obtenir facilement les majorités requises dans la prise des décisions importantes. Aucun groupe parlementaire, nonobstant la discipline de vote qui prévaut dans certains partis à certaines époques, ne peut prétendre aujourd'hui imposer ses choix ou monopoliser, à lui tout seul, le jeu

[78]MBONEKO, B. & NIMUBONA, J., op. cit., p. 42

parlementaire. Pareille dispersion profite évidemment à l'Exécutif qui se trouve libre d'une opposition parlementaire assez ferme pour lui faire face. Cette faiblesse est accentuée par la présence d'un Sénat, lui- même bipolaire.

b. La présence du Sénat

Eu égard aux raisons qui ont conduit à sa création et aux conséquences qui en résultent sur le plan de la pratique, le Sénat peut être considéré comme un facteur d'affaiblissement du pouvoir législatif.

1°. Les fondements du bicamérisme

Dans les Etats fédéraux, nous l'avons vu, le bicamérisme répond à la nécessité de représenter de manière particulière les entités membres de la fédération au sein du Parlement fédéral.

Dans les Etats unitaires comme le nôtre, la fonction des deuxièmes chambres est de modérer l'action de la chambre basse. « La chambre haute constitue une chambre de réflexion qui tempère par sa sagesse les emportements populaires de la chambre basse » [79]. Le Sénat représente donc la sagesse de la Nation, par opposition aux passions partisanes qui animent les débats à l'Assemblée Nationale. Cela permet d'approfondir la réflexion et d'améliorer la qualité des décisions.

Un autre fondement du bicamérisme peut être recherché dans le souci de représentation des intérêts locaux et régionaux, et parfois même, des intérêts des communautés ethniques. Dans le cas du Burundi précisément, nous lisons dans les Notes explicatives du Protocole II de l'Accord d'Arusha, « qu'il s'agit expressément d'offrir une tribune aux préoccupations régionales dans un cadre ethniquement équilibré »[80]. Tel est aussi le sens profond de la règle de la parité ethnique et politique dans la composition du Sénat.

Enfin, il convient peut-être aussi de signaler un autre élément qui passe souvent inaperçu. En réalité, l'introduction d'une deuxième chambre ethniquement et politiquement paritaire s'explique aussi par un argument politique de taille. D'expérience, les divergences entre l'Exécutif et le Législatif engendrent souvent une instabilité politique chronique ou conduisent simplement à l'impasse. L'une des fonctions politiques du Sénat est donc aussi de tempérer la tendance parlementaire opposée au Gouvernement, l'idée- force étant de constituer un Parlement coopératif et non rival.

---

[79] DEBBASCH, Ch. et al., op.cit., p. 122

[80] Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Appendice I. Notes explicatives sur le Protocole II, Commentaires sur l'art. 6, § 14

2°. Conséquences pratiques

Quoique représentant 'la sagesse de la Nation', le Sénat est parfois le théâtre de discussions beaucoup plus tumultueuses que celles qui se tiennent dans les milieux 'moins sages'.

Tout le monde se souvient, par exemple, des récents débats sur le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale qui ont abouti à une contradiction pure et absolue[81]. Comme l'avait prédit le Professeur Julien NIMUBONA, le Sénat, par sa composition, est devenu l'institution de marchandage politique permanent où se vérifie le principe selon lequel 'trop de consensus tue l'efficacité de gouvernement'[82]. L'introduction du Sénat est donc venu compliquer une procédure législative déjà trop rigoureuse.

c. Les majorités de décision

Au niveau du quorum déjà, les Assemblées ne peuvent délibérer valablement que si les deux tiers de leurs membres sont présents (arts. 138 et 146).

La même majorité de deux tiers est requise, non seulement pour l'adoption des lois, mais également pour celle des décisions, recommandations et résolutions importantes.

Dans certains cas, la Constitution exige même des majorités beaucoup plus renforcées.

Ainsi, par exemple, dans les matières relevant de la compétence du Sénat (art. 147), 'le dernier mot' de l'Assemblée Nationale ne peut être donné qu' à la majorité des quatre cinquièmes (art. 151, al. 8 *in fine*).

Ainsi aussi, le 'veto' présidentiel ne peut être levé par le Parlement qu' à la majorité des trois quarts dans chaque chambre (art.156, al. 3).

Enfin, surtout, la révision de la constitution ne peut être obtenue que par un vote des neuf dixièmes des membres composant le Parlement (art. 255).
Il y a lieu de voir que ces majorités sont trop fortes pour être réalisées dans tous les cas.

Certes, le lobbying et la négociation permettent parfois d'aboutir à des solutions de compromis. A cela s'ajoute la solidarité que les membres du

[81] Voir pour le détail, les arrêts n° RCCB 57 du 21 juillet 2003 et RCCB 58 du 25 juillet 2003
[82] NIMUBONA, J., op. cit., 22

Parlement doivent à un Président qui les a nommés et dont ils ont également cautionné l'investiture. Mais, lorsque les concessions nécessaires ne peuvent être obtenues, l'indécision du Parlement profite au Gouvernement.

§3. L'équilibre des pouvoirs

Le terme équilibre doit être bien perçu ici. Il ne signifie pas que l'Exécutif et le Législatif sont au même pied d'égalité. La Constitution crée, nous venons de le voir, un déséquilibre patent au profit de l'Exécutif. Mais seulement, elle veut que ce déséquilibre soit maintenu dans sa conception originelle. C'est donc davantage de stabilité que d'équilibre qu'il s'agit.

Cela dit, l'équilibre institutionnel, dans la Constitution du 28 octobre 2001, a été recherché dans deux directions complémentaires, à savoir, d'une part, la suppression des mécanismes traditionnels de destitution réciproque et, d'autre part, l'institution d'organes de résolution pacifique des conflits entre les pouvoirs.

a. La suppression des mécanismes de destitution réciproque

Aux termes de l'art. 163, al . 1er, l'Assemblée Nationale ne peut présenter de motion de censure contre le Gouvernement ni être dissoute.

1°. L'interdiction de voter une motion de censure

La motion de censure, nous l'avons vu, est le mécanisme de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement, son adoption devant entraîner la démission du Gouvernement. Cette possibilité, historiquement consacrée par la Constitution du 13 mars 1992, bien d'ailleurs qu'elle n'ait jamais été utilisée, n'a été reconnue par aucune des constitutions qui ont suivi. La Constitution du 28 octobre 2001 l'exclut également.

2°. L'interdiction de dissoudre les Chambres

Cette interdiction faite au Gouvernement de dissoudre le Parlement doit être regardée comme la contrepartie de celle adressée au Parlement de renverser le Gouvernement. C'est la condition nécessaire de l'équilibre institutionnel.

Le Constituant veut que les deux organes collaborent dans la recherche des réponses appropriées aux questions qui se posent, au lieu que chacun d'eux, refusant éventuellement de collaborer, cherche à tout prix à renverser l'autre pour l'écarter.

Cette double interdiction est caractéristique. Elle nous éloigne inexorablement du schéma parlementaire classique où l'équilibre des pouvoirs est recherché à travers l'institution des menaces réciproques de destitution que sont la motion de censure et le droit de dissolution.

La Constitution du 28 octobre 2001, au contraire, place les organes du pouvoir au même pied d'égalité en les désarmant tous les deux. Sous ce rapport, cette Constitution crée 'un régime de surveillance mutuelle'[83] entre les institutions, plus proche du schéma présidentiel que du schéma parlementaire.

Mais cela ne suffit pas : puisqu'il leur est interdit de se destituer mutuellement, quelle sera l'issue des litiges entre les organes constitutionnels ? C'est le rôle des organes de résolution pacifique des conflits, appelés, de par leurs attributions, à garantir le maintien de l'équilibre institutionnel.

b. Les garanties de l'équilibre institutionnel

Certes, le chef de l'Etat doit veiller au respect de la Constitution. A ce titre, il est appelé à assurer le maintien de l'équilibre que celle- ci établit entre différents organes du pouvoir.

Mais, parfois, le Président de la République est lui- même en cause et, dans pareille hypothèse, il risquerait d'être en même temps juge et partie. C'est pourquoi le Constituant veut que la gestion des conflits institutionnels soit confiée à d'autres instances, indépendantes et impartiales.

1°. La Cour constitutionnelle (arts. 180 à 187)

La Cour constitutionnelle est la juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et interprète de la Constitution.

C'est elle qui reçoit le serment du Président de la République, du Vice-Président et des ministres.

Elle est également compétente pour constater certaines situations pouvant influer sur le fonctionnement des institutions. Dans ce sens, c'est elle qui constate la vacance du poste de Président de la République ou le cas de force majeure empêchant le Parlement de siéger au lieu ordinaire des sessions.

---

[83]NIMUBONA, J., op. cit., p.22

Elle statue sur la régularité des élections et des référendums et en proclame les résultats.

Elle vérifie la conformité de la Constitution post- transition à l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

En plus de ces pouvoirs de décision, la Cour constitutionnelle jouit d'une compétence d'avis dans certaines matières ou dans certains cas prévus par la Constitution.

Il apparaît clairement que la Cour constitutionnelle est une instance extrêmement importante dans l'ordre constitutionnel de notre pays. De par l'étendue de ses compétences et l'importance qualitative de la mission qui lui est dévolue, la Cour constitutionnelle est incontestablement l'un des principaux piliers de l'équilibre institutionnel.

De fait, la Cour constitutionnelle est fréquemment saisie de requêtes soit en interprétation de dispositions constitutionnelles dont le sens et la portée font l'objet de désaccord, soit en examen de constitutionnalité de textes législatifs ou réglementaires.

Quoique assez jeune en tant que juridiction autonome, et malgré les avatars dont elle a souffert[84], la Cour constitutionnelle, par ses arrêts, contribue largement à maintenir l'édifice institutionnel dans sa position normale. Seulement, la Cour n'agit naturellement que dans le cadre de ses compétences et c'est là une limite importante.

En effet, l'application de la Constitution soulève parfois des questions d'ordre politique qui dépassent alors ce cadre et qu'il faut régler autrement. C'est pourquoi, en complément à cet organe juridictionnel qu'est la Cour constitutionnelle, il existe un autre organe, mi politique mi arbitral, à qui peuvent être soumis certains litiges liés à l'application de la Constitution, donc de l'Accord d'Arusha.

2°. La Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha (C.S.A.)

Régie par les arts. 241 à 245 de la Constitution, la C.S.A. est l'un des mécanismes institués au titre de garanties de l'application effective de l'Accord d'Arusha[85].

---

[84] Le lecteur se souviendra que la Cour constitutionnelle n'existe que depuis 1992 seulement, et qu'elle a été suspendue entre septembre 1996 et juin 1998

[85] Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Protocole V, art. 3

Elle est composée de représentants des parties signataires de cet Accord, d'un représentant du Gouvernement, de six Burundais désignés pour leur intégrité morale, ainsi que de représentants de l'ONU, de l'Union Africaine et de l'Initiative Régionale de Paix au Burundi. Elle est présidée par le Représentant du Secrétaire Général de l'ONU.

Elle a pour mandat, notamment :

- d'assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination de l'application de l'Accord ;
- de veiller à l'interprétation correcte de l'Accord ;
- de concilier les points de vue ;
- d'arbitrer et de trancher tout désaccord pouvant surgir entre les signataires de l'Accord.

Nous savons que le Gouvernement et le Parlement (l'Assemblée Nationale, à l'époque) se trouvent à la tête de la liste des signataires de l'Accord d'Arusha. Si, donc, entre ces deux organes surgit un conflit portant sur tel aspect de l'Accord, notamment les arrangements de transition, il pourra être porté devant la C.S.A. pour arbitrage ou conciliation. L'équilibre voulu par la Constitution pourra, de la sorte, être sauvegardé.

Sans doute, la C.S.A. est fragilisée par sa composition partisane et par le fait qu'elle ne peut travailler efficacement sans la bonne collaboration du Gouvernement[86]. Mais il ne faut pas trop minimiser l'influence politico-morale que cette Commission peut, de par son statut quasi- international, exercer sur les institutions de la République. « Elle est l'œil et l'oreille de la communauté internationale. Elle dispose donc d'un pouvoir de rétorsion notamment parce qu'elle peut gêner la mobilisation des financements extérieurs »[87].

Section 3. La théorie classique et le problème de la qualification du régime politique résultant de la Constitution du 28 octobre 2001

La théorie classique s'avère insuffisante pour qualifier le régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001. Toutefois, au regard des développements précédents, il y a lieu de tenter de rapprocher notre régime des catégories traditionnellement dégagées par la doctrine.

[86] NIMUBONA, J., op. cit., p. 22
[87] Idem, p. 28

§1. L'insuffisance de la théorie classique

Il s'avère très difficile de qualifier le régime du 28 octobre 2001 sur base des critères traditionnels.

En effet, au regard de ces critères, ce régime n'est pas un régime de confusion des pouvoirs, la séparation résulte aussi bien du texte constitutionnel que de la pratique, encore que nous soyons loin, voire très loin de la perfection.

Il ne s'agit pas non plus d'un régime parlementaire, il en manque considérablement les caractéristiques fondamentales. L'Exécutif est juridiquement monocéphale et la responsabilité politique du chef de l'Etat résulte implicitement de la responsabilité pour haute trahison. Mais surtout la responsabilité gouvernementale et le droit de dissolution sont formellement exclus.

S'agit- il alors d'un régime présidentiel ? C'est difficile à dire, puisque, tout d'abord, contrairement à la règle d'or du régime présidentiel, le Président de la République n'est pas un élu du peuple. Le Vice- Président n'est pas non plus choisi par le Président et n'est pas de la même famille politique que lui. Au contraire, il vient de la tendance opposée et lui est en quelque sorte imposé par les clauses d'Arusha. C'est cela qui lui confère un statut confortable par rapport notamment à son homologue américain, dont la présence est voilée par celle du Président. Au niveau des rapports entre l'Exécutif et le Législatif, nous retrouvons également beaucoup de mécanismes à coloration parlementaire, mis à la disposition soit de l'Exécutif soit du Législatif.

Le régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001 n'est donc ni une dictature, ni un régime parlementaire, ni un régime présidentiel. C'est un régime hors classe qui vient encore démontrer les limites de la typologie classique des régimes politiques. A la vérité, la classification traditionnelle des régimes politiques correspond à des idéaux- types définis à partir de critères doctrinaux qui ne sont presque jamais remplis par aucun régime, ni sur le plan du droit, ni sur le plan de la pratique.

Ceci est particulièrement vrai pour des régimes qui, comme le nôtre, évoluent dans un contexte politique extrêmement fragile et, partant, doivent être constamment adaptés aux nouveaux défis, eux- mêmes constamment changeants.

§2. Eléments de rapprochement entre le régime politique du 28 octobre 2001 et les régimes politiques classiques

Le régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001 présente à la fois des éléments empruntés au régime présidentiel, des éléments empruntés au régime parlementaire et des éléments propres qui font son originalité par rapport aux régimes classiques.

a. Eléments empruntés au régime présidentiel

Les principaux traits empruntés au régime présidentiel sont les suivants.

1°. Le monisme de l'Exécutif et l'ampleur des pouvoirs accordés au chef de l'Etat

Le fait que le Président de la République, qui est en même temps chef de l'Etat et chef du Gouvernement, dispose de pouvoirs aussi immenses que ceux dont nous avons parlé laisse penser à un régime de type présidentiel.

2°. La responsabilité du Président de la République pour haute trahison

Cet aspect du statut présidentiel pourrait être rapproché de la responsabilité encourue par le Président des Etats- Unis pour corruption, concussion ou autres crimes ou délits majeurs, responsabilité mise en oeuvre par le moyen de la procédure d'*impeachment*.

3°. L'incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et l'exercice d'un mandat parlementaire, application stricte du principe de la séparation des pouvoirs.

4°. L'absence de moyens juridiques de destitution réciproque entre l'Exécutif et le Législatif

C'est aussi la conséquence d'une interprétation stricte du principe de la séparation des pouvoirs. Comme en régime présidentiel, aucun des deux organes du pouvoir, une fois mis en place, n'a de responsabilité sur l'autre. Ils doivent coexister jusqu'à l'expiration de leur mandat.

b. Eléments empruntés au régime parlementaire

Il s'agit, pour l'essentiel, de la règle du contreseing, de la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant le Parlement, ainsi que les différents mécanismes de collaboration entre l'Exécutif et le Législatif.

1°. La règle du contreseing

Le contreseing apposé aux actes présidentiels pour leur donner valeur et effet est une institution à coloration manifestement parlementaire. En régime parlementaire, en effet, la règle du contreseing est, comme nous l'avons vu, une traduction juridique de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Dans notre régime, elle est un mécanisme juridique de partage des pouvoirs entre le chef de l'Etat et le reste du Gouvernement, en particulier le Vice- Président. C'est d'ailleurs cette institution qui, fondamentalement, fait que l'Exécutif semble dualiste.

2°. La responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale

Cet élément pourrait, quant à lui, être regardé comme un diminutif de la responsabilité ministérielle collective, caractéristique du régime parlementaire.

3°. Les mécanismes de collaboration entre l'Exécutif et le Législatif.

Qu'il s'agisse du droit d'initiative législative reconnu au Gouvernement, de la priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées, du droit d'amendement, de la procédure des questions parlementaires, surtout orales, du droit pour les membres du Gouvernement de participer aux séances des chambres ou de tous autres mécanismes de collaboration entre l'Exécutif et le Législatif, la lecture des précédents développements nous aura montré qu'ils se retrouvent dans la pratique parlementaire, tandis qu'en régime présidentiel, la séparation des pouvoirs, qui se veut stricte, s'oppose à la consécration juridique de ces moyens.

c. L'originalité du régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001

L'originalité du régime du 28 octobre 2001 se trouve principalement à trois niveaux :

1°. La structure atypique du pouvoir exécutif

Au lieu d'être entièrement dualiste par une nette distinction entre un chef de l'Etat politiquement irresponsable et un Gouvernement responsable, ou d'être simplement monocratique, l'Exécutif mis en place par la Constitution du 28 octobre 2001 présente une structure originale.

Comme dit plus haut, la Constitution crée un poste de Vice- Président, dont le titulaire, de par son statut et ses pouvoirs, se rapproche beaucoup du chef de l'Etat et le concurrence en quelque sorte.

Il en résulte un Exécutif fort original, qui, dans l'esprit de la Constitution, n'est ni typiquement dualiste ni typiquement monocratique. L'originalité de cette structure se trouve essentiellement au niveau du rôle que le Vice- Président joue dans l'équilibrage des décisions présidentielles, compte tenu des clivages ethniques et politiques dont le pays a souffert. Elle réside également dans la moindre latitude dont jouit le chef de l'Etat dans la constitution de son Gouvernement : aidé en cela par le Vice- Président, il doit tenir compte des différents équilibres politiques, ethniques et de genre voulus par la Constitution.

2°. La règle du consensus

L'un des principaux traits ayant caractérisé le régime que nous étudions aura, sans conteste, été le consensus dans la prise des décisions les plus importantes, et notamment dans la désignation des plus hauts responsables de l'Etat. Le consensus est aussi la règle pour la prise des décisions au Conseil des ministres. L'absence de majorité parlementaire pré-constituée s'avère également être un facteur favorable au consensus politique.

3°. Le principe de la représentativité politique, ethnique et régionale des institutions

C'est aussi l'un des grands principes directeurs du droit constitutionnel positif burundais. Consacré par l'Accord d'Arusha, puis par la Constitution du 28 octobre 2001, le régime que nous étudions en aura été une première application depuis la signature de l'Accord d'Arusha.

De tout ce qui précède nous pouvons déduire que le régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001 est le résultat d'un consensus entre les différents acteurs politiques burundais, consensus sur des institutions de nature particulière, compte tenu de la situation du moment.

Cette entente a abouti à la création d'un régime à tendance présidentielle, avec cependant des mécanismes destinés à tempérer les effets d'une trop forte hégémonie présidentielle.

CONCLUSION

Nous nous étions, au début de cette étude, proposé d'apporter une lumière sur le problème de la qualification du régime politique résultant de la Constitution burundaise du 28 octobre 2001.

Au premier chapitre, une esquisse des catégories traditionnelles des régimes politiques nous a permis de distinguer entre les régimes de confusion des pouvoirs et les régimes de séparation des pouvoirs.

Nous avons vu que la confusion des pouvoirs, qui se réalise le plus souvent au profit de l'Exécutif, mais parfois aussi au profit du Législatif, signifie, en droit constitutionnel, que tous les attributs de la souveraineté sont exercés par un seul et même organe de l'Etat.

Dans les régimes de séparation des pouvoirs, au contraire, les différentes fonctions étatiques sont confiées à des organes distincts et séparés.

Parmi les régimes de séparation des pouvoirs, encore appelés régimes représentatifs, le régime parlementaire a été le premier à retenir notre attention. Né en Angleterre, au terme d'un long processus historique, le régime parlementaire se caractérise essentiellement par le dualisme du pouvoir exécutif, l'irresponsabilité du chef de l'Etat, la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement et le droit pour l'Exécutif de dissoudre le Parlement.

L'autre forme de régime représentatif à avoir été examinée est le régime dit présidentiel dont les Etats- Unis sont le modèle. Ce type de régime se caractérise par l'élection du Président au suffrage universel et l'absence des moyens de destitution réciproque entre l'Exécutif et le Législatif.

Quelques cas atypiques, en l'occurrence le régime semi- présidentiel français et le régime politique suisse ont également été évoqués.

Afin de mieux discuter du problème de la qualification du régime, le deuxième chapitre a été consacré à l'examen des institutions politiques mises en place par la Constitution du 28 octobre 2001. Ces institutions sont, d'une part, un Exécutif monocratique *sui generis*, comprenant un Président et un Vice-Président de la République désignés dans le cadre des négociations d'Arusha, ainsi qu'un Gouvernement de transition d'union nationale, largement représentatif. D'autre part, la Constitution du 28 octobre 2001 institue un Parlement bicaméral, constitué d'une Assemblée Nationale légèrement plus puissante que le Sénat.

Nombreux rapports sont établis entre l'Exécutif et le Législatif, mais il leur est mutuellement interdit de se destituer.

Sur base de ces éléments et des critères traditionnellement dégagés par la doctrine, il s'avère très difficile de qualifier le régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001.En tout état de cause, ce n'est ni une dictature, ni un régime parlementaire, ni un régime présidentiel. Le problème reste entier, puisque, au delà de cette qualification négative, règne l'incertitude.

Le régime du 28 octobre 2001 est donc un intrus par rapport à la typologie classique des régimes politiques. Tenter de le qualifier sur base des critères traditionnels conduit à l'indétermination. Lever cette indétermination, c'est avant tout reconnaître le caractère original de ce régime.

Transitoire par définition, le régime du 28 octobre 2001 est le résultat d'un arrangement constitutionnel destiné à opérer un partage 'équitable' des pouvoirs entre les diverses forces politiques en présence. Il tend naturellement à assurer le passage entre la situation confuse que nous vivons depuis dix ans, et un régime véritablement démocratique, judicieusement adapté aux réalités socio-économiques du pays. Il s'agit donc d'un arrangement transitoire de partage des pouvoirs.

Eu égard aux pouvoirs du chef de l'Etat, il y a lieu de dire que ce régime est tout de même largement plus favorable à l'Exécutif qu'au Parlement, qu'il est plus proche de la logique présidentielle que de la tradition parlementaire. Mais il faut également tenir compte de ses origines, c'est- à dire du consensus qui s'est dégagé des négociations d'Arusha et qui a ensuite été institutionnalisé par la Constitution de transition. Le régime politique résultant de la Constitution du 28 octobre 2001 est donc un régime consensuel à prééminence présidentielle.

C'est un régime *sui generis*, résultant de la déformation du régime du 13 mars 1992, déformation délibérément opérée en vue de rétablir l'équilibre politique rompu par le coup d'Etat du 21 octobre 1993 et la guerre civile qui s'en est suivie.

Nous n'avons pas pu épuiser le sujet. La croyance contraire serait une vaine prétention de notre part, tellement la matière est vaste et les approches multiples. Nous pensons néanmoins avoir jeté les bases d'une analyse plus large et plus approfondie sur l'inépuisable question du gouvernement d'un peuple.

D'autres analystes, juristes, politologues ou autres, pourront certainement nous compléter. Ils pourront peut- être approfondir la réflexion, et l'étendre aux aspects non effleurés ici, comme par exemple, les rouages du système judiciaire

et le problème de l'indépendance de la Magistrature, le système des partis politiques, le rôle de la société civile et des médias. Un chercheur en science politique pourra même analyser, au delà des structures institutionnelles, la pratique politique qui aura caractérisé le régime politique burundais.

TABLE DES MATIERES

Page

REMERCIEMENTS..... ii
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... iii
INTRODUCTION GENERALE..... 1

CHAPITRE Ier. GENERALITES SUR LA CLASSIFICATION TRADITIONNELLE DES REGIMES POLITIQUES..... 4

Section 1. Les régimes de confusion des pouvoirs..... 4

§1. La confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif..... 4
§2. La confusion des pouvoirs au profit du Législatif..... 5

Section 2. Les régimes de séparation des pouvoirs..... 6

§1. Le régime parlementaire..... 6
a. Traits caractéristiques du régime parlementaire..... 6
1°. Le dualisme de l'Exécutif..... 7
2°. L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat..... 7
3°. La responsabilité politique du Gouvernement..... 8
4°. Le droit de dissolution..... 8
b. Modalités du régime parlementaire..... 9
1°. Le régime parlementaire dualiste..... 9
2°. Le régime parlementaire moniste..... 10

§2. Le régime présidentiel : le modèle américain..... 11
a. Les institutions gouvernantes des Etats- Unis..... 11
1°. L'organe exécutif : le Président des Etats- Unis..... 11
i. Généralités sur l'élection du Président..... 12
ii. Aperçu de l'organisation de la Présidence des Etats-Unis..... 12
iii. Les pouvoirs du Président..... 13
2°. L'organe législatif : le Congrès..... 14
i. Composition..... 14
ii. Attributions..... 14
3°. La Cour suprême des Etats- Unis..... 15
b. Les rapports entre les pouvoirs constitutionnels américains 16
1°. Les rapports entre l'Exécutif et le Législatif..... 16
i. Les moyens d'action du Président sur le Congrès..... 16
ii. Les moyens d'action du Congrès sur le Président..... 17
2°. Les rapports entre le pouvoir judiciaire et les deux

autres pouvoirs..... 17
Section 3. De quelques cas atypiques..... 18

§1. Le régime semi- présidentiel ou semi- parlementaire français 18
a. Les institutions de la V^e^ République..... 18
1°. Un Exécutif bicéphale..... 18
2°. Un Parlement bicaméral..... 19
3°. Le Conseil constitutionnel..... 19
b. Sens de la rationalisation du régime parlementaire classique 20
§2. Le régime politique suisse..... 21
a. L'agencement institutionnel..... 21
1°. Le Gouvernement suisse : le Conseil fédéral..... 21
2°. Le Parlement suisse : l'Assemblée fédérale..... 22
b. La place accordée au peuple suisse..... 23

CHAPITRE II. LES INSTITUTIONS POLITIQUES ISSUES DE LA CONSTITUTION DU 28 OCTOBRE 2001..... 24

Section 1. Le pouvoir exécutif..... 24

§1. Le Président de la République..... 24
a. Mode de désignation et durée du mandat..... 24
1°. Mode de désignation..... 24
2°. La durée du mandat..... 25
b. Les pouvoirs du Président de la République..... 25
1°. Définition du rôle du chef de l'Etat (art. 82)..... 25
2°. Le principe du partage des pouvoirs (art. 83, al. 1^er^)..... 26
3°. Les exceptions au partage des pouvoirs (art. 83, al. 2).. 26
i. Les pouvoirs propres du Président en temps normal.... 27
ii. Les pouvoirs de crise (art. 92)..... 27
c. Le statut du Président..... 28
1°. Les incompatibilités..... 28
2°. L'irresponsabilité..... 28
§2. Le Vice- Président de la République..... 29
a. Eléments d'histoire..... 29
b. Mode de désignation..... 29
c. Les pouvoirs du Vice- Président..... 30
d. Le statut du Vice- Président..... 30
§3. Le Gouvernement..... 31
a. Composition : la règle de la représentativité..... 31
b. Les attributions du Gouvernement..... 32
c. Statut des membres du Gouvernement..... 32

Section 2. Le pouvoir législatif..... 33

§1. Composition du Parlement..... 33
a. L'Assemblée Nationale..... 33
b. Le Sénat..... 34
§2. Les attributions du Parlement..... 34
a. Détermination du domaine de la loi..... 35
b. La procédure législative : points de repère..... 35
§3. Le mandat et le statut des parlementaires..... 37
a. Le mandat parlementaire..... 37
b. Le statut des députés et des sénateurs..... 37
1°. Les incompatibilités..... 38
2°. Les immunités parlementaires..... 38
i. L'irresponsabilité..... 38
ii. L'inviolabilité..... 39

Section 3. Des rapports entre l'Exécutif et le Législatif..... 39

§1. Les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif..... 40
a. Nomination de certains membres du Parlement..... 40
b. L'intervention de l'Exécutif dans l'organisation interne des chambres..... 40
1°. La priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour des chambres..... 40
2°. Le droit pour le Président et le Vice- Président de la République de convoquer les chambres en session extraordinaire..... 40
c. L'intervention de l'Exécutif dans le processus d'élaboration des lois..... 41
1°. Le droit d'initiative..... 41
2°. Le droit d'amendement..... 41
3°. La demande de seconde lecture..... 41
4°. L'action en inconstitutionnalité..... 42
5°. Le droit de légiférer par voie de décrets- lois..... 42
6°. Le droit pour les membres du Gouvernement d'assister aux séances des chambres..... 43
7°. Le droit de message..... 43
8°. Le droit de recourir au référendum..... 44
§2. Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif..... 44
a. Le vote du budget 44
b. Le droit d'amendement..... 45
c. Le droit de débattre de l'action et de la politique du Gouvernement..... 45

d. Les questions orales ou écrites..... 46
e. Les commissions d'enquête parlementaire..... 47
f. La motion de défiance..... 47
g. La mise en accusation du Président de la République pour haute trahison..... 47

CHAPITRE III. CARACTERISTIQUES DU REGIME POLITIQUE RESULTANT DE LA CONSTITUTION DU 28 OCTOBRE 2001..... 49

Section 1. Le caractère transitoire du régime..... 49

§1. Caractéristiques communes des régimes de transition..... 49
a. Définition..... 49
b. Caractéristiques..... 50
1°. La souplesse des structures..... 50
2°. La brièveté du mandat..... 50
3°. Les résultats attendus de la transition..... 51
§2. La durée et les objectifs de la transition burundaise..... 51

Section 2. Le caractère atypique du régime 52

§1. La prééminence présidentielle..... 53
a. La prééminence présidentielle au sein du pouvoir exécutif.... 53
1°. L'apparence bicéphale de l'Exécutif de transition..... 53
2°. L'unité juridique de l'Exécutif..... 54
b. La prééminence présidentielle dans les rapports avec les autres institutions..... 55
§2. L'affaiblissement du rôle du Parlement..... 56
a. L'absence de majorité parlementaire..... 56
b. La présence du Sénat..... 57
1°. Les fondements du bicamérisme..... 57
2°. Conséquences pratiques..... 58
c. Les majorités de décision..... 58
§3. L'équilibre des pouvoirs..... 59
a. La suppression des mécanismes de destitution réciproque.... 59
1°. L'interdiction de voter une motion de censure..... 59
2°. L'interdiction de dissoudre les chambres..... 59
b. Les garanties de l'équilibre institutionnel..... 60
1°. La Cour constitutionnelle..... 60
2°. La Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha..... 61

Section 3. La théorie classique et le régime du 28 octobre 2001..... 62

§1. L'insuffisance de la théorie classique..... 63
§2. Eléments de rapprochement entre le régime du 28 octobre 2001 et les régimes classiques..... 64
a. Eléments empruntés au régime présidentiel..... 64
1°. Le monisme de l'Exécutif et l'ampleur des pouvoirs du chef de l'Etat..... 64
2°. La responsabilité du Président de la République pour haute trahison..... 64
3°. L'incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et l'exercice d'un mandat parlementaire..... 64
4°. L'absence de moyens de destitution réciproque entre l'Exécutif et le Législatif..... 64
b. Eléments empruntés au régime parlementaire..... 64
1°. La règle du contreseing..... 65
2°. La responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale..... 65
3°. Les mécanismes juridiques de collaboration entre l'Exécutif et le Législatif..... 65
c. L'originalité du régime issu de la Constitution du 28 octobre 2001..... 65
1°. La structure atypique du pouvoir exécutif..... 65
2°. La règle du consensus..... 66
3°. Le principe de la représentativité politique, ethnique et régionale des institutions..... 66

CONCLUSION..... 67
TABLE DES MATIERES..... 70
BIBLIOGRAPHIE..... 75

8°. Le droit de recourir au référendum

« Le Président de la République peut, après consultation du Vice-Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale et du Président du Sénat de Transition, soumettre au référendum tout projet de texte constitutionnel, législatif ou autre, susceptible d'avoir des répercussions profondes sur la vie et l'avenir de la nation ou sur la nature ou le fonctionnement des institutions de la République » (art. 157).

En permettant au peuple de voter les lois à la place du Parlement, l'art. 157 réalise incontestablement un certain dessaisissement du Parlement. Comme le dit M. AUER, c'est bien un moyen de court-circuiter les activités de l'institution parlementaire, 'consacré en réaction et conçu comme un frein institutionnel à une activité du Parlement qui est jugée critiquable, voire dangereuse'[68].

Dans la mesure où il aboutit à transférer le pouvoir de prendre la décision finale au corps électoral, le recours au référendum apparaît comme un procédé démocratique par excellence. Il l'est d'autant que la lecture de l'art. 157 laisse entendre qu'il est consacré dans les matières les plus importantes de la vie politique de la nation.

Seulement, ce rapport démocratique établi, non point entre l'Exécutif et le Législatif, mais bien plutôt entre le Président de la République et le peuple, semble étranger à la nature du régime. Puisque le Président de la République n'est pas un élu du peuple, à quel titre peut- il le consulter ? La question est délicate, mais il y a tout lieu de dire que le droit de recourir au référendum rime mal avec le statut actuel du Président.

§2. Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif

Il s'agit des différents mécanismes parlementaires de contrôle de l'action gouvernementale.

a. Le vote du budget (art. 140)

« L'assemblée Nationale de Transition vote le budget » (art. 140, al. 1er). Le budget de l'Etat est un tableau descriptif des recettes et des dépenses de celui- ci, contenu dans la loi de finances. Il est en principe annuel.

---

[68] AUER, A., Le référendum et l'initiative populaires aux Etats- Unis, Paris, Economica, 1989, p. 77

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

ALBERTINI, P., Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français, Paris, P.U.F., 1978, 409 p.

AUBERT, J.- Fr., Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchatel, éd. Ides et Calendes, 1967, 784 p.

AUER, A., Le référendum et l'initiative populaires aux Etats- Unis, Paris, Economica, 1989, 155 p.

AVRIL, P., Le régime politique de la V^{è} République, Paris, L.G.D.J.,1975, 449 p.

AVRIL, P. & GICQUEL, J., Droit parlementaire, 2^{è} éd., Paris, Montchrestien, 1996, 346 p.

BELLON, R. & DELFOSSE, P., Codes et Lois du Burundi, 1ère éd., Bruxelles, Larcier, 1970, 1092 p.

CADART, J., Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, L.G.D.J., 1980, 1368 p.

CADOUX, Ch., Droit constitutionnel et Institutions politiques. *Théorie générale des institutions politiques*, 4^{è} éd., Paris, Cujas, 1995, 404 p.

CHALDIVAN, P.- H., Droit constitutionnel. *Institutions et régimes politiques*, Nouvelle éd., Paris, Nathan, 1996, 351 p.

CLAISSE, A., Le Premier Ministre de la V^{è} République, Paris, L.G.D.J., 1972, 436 p.

COLLIARD, J.- Cl., Les régimes parlementaires contemporains, Paris, P.F.N.S.P., 1978, 369 p.

DEBBASCH, Ch. et al., Droit constitutionnel et Institutions politiques, 3è éd., Paris, Economica, 1990, 977 p.

DUVERGER, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, P.U.F., 1982, 389 p.

Constitutions et documents politiques, 9è éd., Paris, P.U.F., 1981, 879 p.

GICQUEL, J., Droit constitutionnel et Institutions politiques, 16è éd., Paris, Montchrestien, 1999, 763 p.

GUCHET, Y., Droit parlementaire, Paris, Economica,1996, 203 p.

LALUMIERE, P. & DEMICHEL, A., Les régimes parlementaires européens, 2è éd., Paris, P.U.F., 1978, 707 p.

LAVROFF, D. G., La République du Sénégal, Paris, L.G.D.J., 1966, 257 p.

LECLERCQ, Cl., Droit constitutionnel et Institutions politiques, 9è éd., Paris, Litec, 1995, 744 p.

LERAT, Chr., La Cour suprême des Etats- Unis : pouvoirs et évolution historique, 4è éd., Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1990, 328 p.

LUCHAIRE, Fr. & CONAC, G., La Constitution de la République française, 2è éd., Paris, Economica, 1987, 1402 p.

MOULIN, R., Le présidentialisme et la classification des régimes politiques, Paris, L.G.D.J., 1978, 389 p.

PRELOT, M. & BOULOUIS, J., Institutions politiques et droit constitutionnel, 8è éd., Paris, Dalloz, 1980, 934 p.

SCHWARTZENBERG, R.G., Sociologie politique, Paris, Montchrestien, 1971

ZOLLER, E., Les Grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis, Paris, P.U.F., 2000, 1328 p.

II. DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPEDIES

DUHAMEL, O. & MENY, Y., Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris, P.U.F., 1992, 1112 p.

LAVENUE, J.- J., Dictionnaire de la vie politique et du droit constitutionnel américains, Paris, L'Harmattan, 1995, 313 p.

Nouveau Larousse Encyclopédique, Paris, Larousse, 1994, 1701 p.

III. CONFERENCES, ETUDES, COURS ET MEMOIRES

CADOUX, Ch., Fonctionnement institutionnel et stabilité politique, Conférence sur Madagascar, 29 février 1992, 12 p.

KIYAGO, G., Les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif dans la Constitution du 13 mars 1992, mémoire, Université du Burundi, Faculté de Droit, Bujumbura, 1998, 81 p.

MARY, Ph., Méthodologie de l'écrit scientifique, Syllabus, 1ère éd., Bruxelles, P.U.B., 1996- 1997, 101 p.

MBONEKO, B. & NIMUBONA, J., Lectures citoyennes de l'Accord d'Arusha et de sa mise en application : entre espoirs et défis, enjeux et désillusions ; étude commandée et dirigée par l'O.A.G., Bujumbura, février 2003, 48 p.

NIMUBONA, J., Analyse critique de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, O.A.G., Bujumbura, mars 2002, 32 p.

NIYUNGEKO, G., Cours de Droit constitutionnel (inédit), Université du Burundi, Faculté de Droit, 2è Candidature, 1999- 2000

NTAHONKIRIYE, D., Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale sous la Constitution burundaise du 13 mars 1992, mémoire, Université du Burundi, Faculté de Droit, 1998, 102 p.

IV. TEXTES JURIDIQUES

Loi n° 1/017 du 28 octobre 2001 portant promulgation de la Constitution de transition de la République du Burundi, in B.O.B. n° 10/2001

Loi n° 1/018 du 29 novembre 2001 portant instauration du Parlement de transition

Loi n° 1/024 du 21 novembre 2003 portant amendement à la Constitution de transition de la République du Burundi

Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale de transition

Décret n° 100/005 du 27 novembre 2001 portant règlement d'ordre intérieur du Conseil des ministres

Décret- loi n° 1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'Acte constitutionnel de transition, in B.O.B. n° 7/98

V. SITES WEB

http://www.cagi.ch/fr/systeme.htm
http://fr.encyclopedia.yahoo.com
http://macrosociologie.com
http://mjp.univ-perp.fr
http://nah296.free.fr
http://fr.wikipedia.org

VI. AUTRES DOCUMENTS

Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi

Commission constitutionnelle, Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, Bujumbura, août 1991, 145 p.

Projet de Constitution de transition