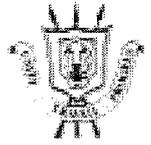


**RAPPORT SUR
LA DEMOCRATISATION DES INSTITUTIONS
ET DE LA VIE POLITIQUE AU BURUNDI**



REPUBLIQUE DU BURUNDI

COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

**RAPPORT SUR LA DEMOCRATISATION
DES INSTITUTIONS ET DE LA VIE
POLITIQUE AU BURUNDI**

Bujumbura, Août 1991

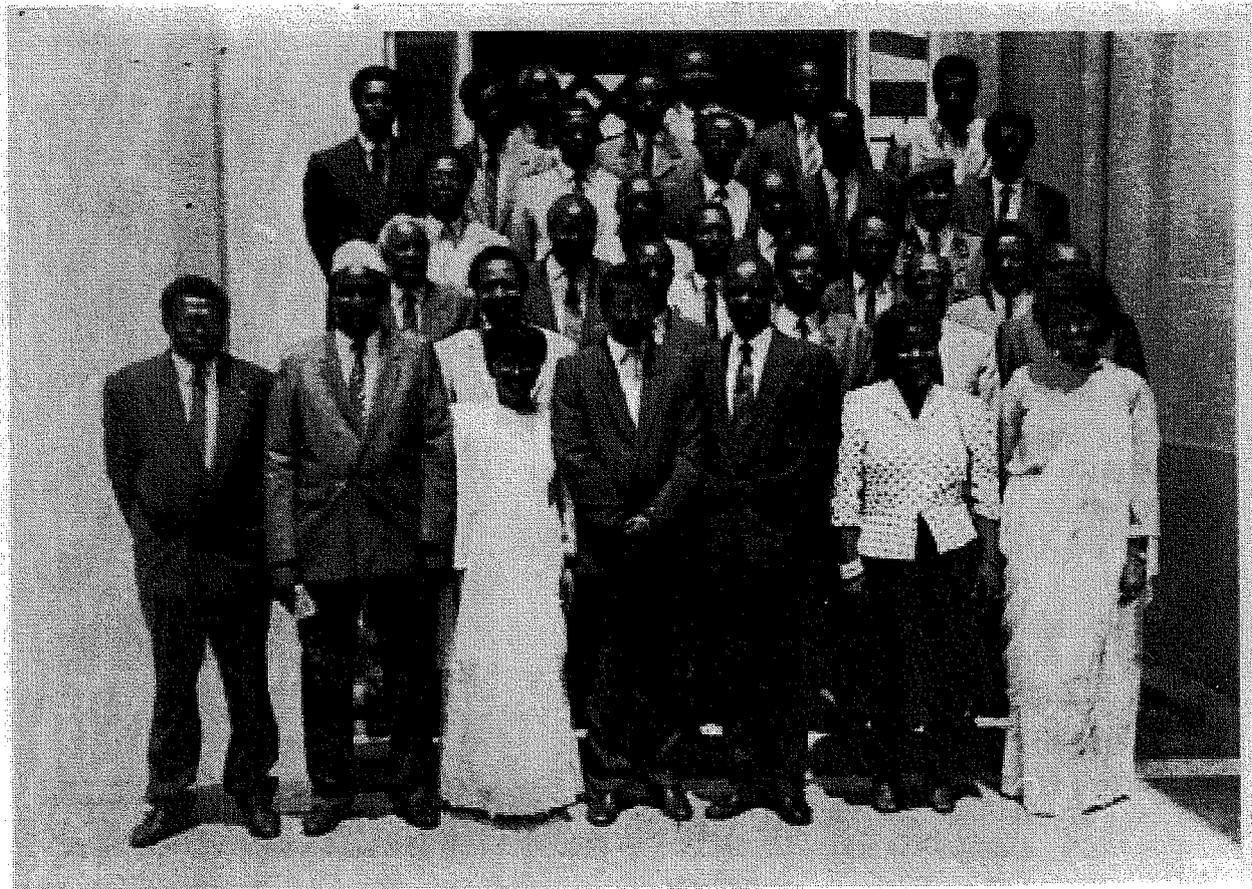


Photo de famille des membres de la Commission Constitutionnelle

*Trois membres étaient empêchés le jour de la prise de la photo :
Monsieur Gilbert Miderede, Abbé Jean Niagwarara et Monseigneur Pie Ntuhamazina*

LISTE DES MEMBRES DE LA

COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

1. Monsieur Gérard NIYUNGEKO, Président
2. Monsieur Paul NGARAMBE , Vice-Président
3. Madame Mariane BARUTWANAYO
4. Lieutenant-Colonel Jean BIKOMAGU
5. Docteur André BIRABUZA
6. Monsieur Jean-Bosco BUTASI
7. Major Lazare GAKORYO
8. Monsieur Idi Rajabu KABANO
9. Monsieur Alphonse KADEGE
10. Père Liboire KAGABO
11. Monsieur Jean-Berchmans MAJANYUMA
12. Monsieur Stanislas MAKOROKA
13. Monsieur Jean-Baptiste MANWANGARI
14. Madame Claudine MATUTURU
15. Monsieur Gilbert MIDENDE
16. Monsieur Charles MUKASI
17. Monsieur Paul MUNYEMBARI
18. Monsieur Louis NAHIMANA
19. Monsieur Libère NDABAKWAJE
20. Monsieur Charles NDABIRABE
21. Monsieur Melchior NDADAYE
22. Monsieur Gamaliel NDARUZANIYE
23. Monsieur Jean NDIKUMANA
24. Monsieur Gaëtan NIKOBAMYE
25. Monsieur Eugène NINDORERA
26. Monsieur Sylvestre NIYIREMA
27. Madame Perpétue NSHIMIRIMANA
28. Monsieur Philippe NTAHONKURIYE
29. Abbé Jean NTAGWARARA
30. Monseigneur Jean-Berchmans NTERERE
31. Monseigneur Pie NTUKAMAZINA
32. Monsieur Phocas NTUNGWANAYO
33. Monsieur Gervais RUBASHAMUHETO
34. Monsieur Siméon SIMENYA
35. Monsieur TERENCE SINUNGURUZA

INTRODUCTION	8
MISSION DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE	8
METHODE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE	9
Déroulement de l'examen des questions inscrites au canevas du travail	9
Contributions écrites de personnes extérieures à la Commission Constitutionnelle.	10
 PREMIERE PARTIE:	
 GENERALITES	12
Chapitre premier	
LA MOTION DE DEMOCRATIE	12
I -DEFINITION	12
II - LES CRITERES FONDAMENTAUX DE LA DEMOCRATIE	14
A. Le principe de la souveraineté populaire	14
B. Le principe de participation populaire	15
1. Désignation des gouvernants	15
2. Association du peuple aux choix politiques	15
3. Association au peuple au contrôle de l'action gouvernementale	16
C. Le principe de la séparation des pouvoirs	17
D. Le principe de la garantie, du respect et de la promotion des droits de l'homme	18
1. Le catalogue des droits de l'homme	18
2. De certains droits et libertés de l'homme qui fondent directement la démocratie.	21
E. Le principe de la solution pacifique des conflits sociaux	23
F. Le principe de la protection des minorités	24
III -LA DEMOCRATIE ET LES AUTRES VALEURS FONDAMENTALES DE LA SOCIETE	24
A. Démocratie et unité nationale	25
B. Démocratie et paix sociale	25
C. Démocratie et justice sociale	25
D. Démocratie et développement	26
E. Démocratie, indépendance et souveraineté nationales	26
Deuxième chapitre	
EXPERIENCE DEMOCRATIQUE AU BURUNDI	27
I. LA PERIODE ANTE-COLONIALE	27
II. LA PERIODE COLONIALE ET TUTELAIRE	29
III. LE BURUNDI INDEPENDANT	31
A. La période monarchique	31
B. La période républicaine	32
1. La Première République	32
2. La Deuxième République	33
3. La Troisième République	34
Troisième chapitre	
ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET CONTEXTE BURUNDAIS ACTUEL	37
I - ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL	37
II - CONTEXTE BURUNDAIS ACTUEL	38
A. Facteurs et atouts en faveur de la démocratisation de la vie politique	39
B. Problèmes liés à la démocratisation	40

1. Crainte de dérive ethnique	40
2. Crainte d'instabilité politique	41

DEMIEME PARTIE :

QUELLES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES POUR LE BURUNDI 42

Chapitre premier

DEMOCRATIE ET VALEURS DE LA SOCIETE BURUNDAISE	42
I - LES VALEURS SACREES	43
1. Le respect de la vie humaine	43
2. La dignité de la personne humaine	43
3. Le respect du bien commun	44
II - LES VALEURS FONDAMENTALES LIEES A LA DEMOCRATIE	44
III - LES VALEURS SOCIALES ET CULTURELLES TRADITIONNELLES LIEES A LA DEMOCRATIE	45
1. Ubushingantahe	46
2. La solidarité sociale	46
3. Ibanga ou le sens de la responsabilité	46
4. Ubupfasoni ou le respect d'autrui et de soi-même	46
5. Le patriotisme	47
6. Le souci de compter d'abord sur soi-même	47

Deuxième chapitre

SYSTEME DES PARTIS POLITIQUES, SYNDICATS, GROUPES DE PRESSION ET MEDIAS	48
I - SYSTEME DES PARTIS POLITIQUES	48
A. Proposition de choix du système	49
1. Avantages et inconvénients du monopartisme et du multipartisme	49
2. Justification du choix en faveur du multipartisme	50
a) Multipartisme et critères de la démocratie	50
b) Multipartisme et valeurs fondamentales que doit servir la démocratie	53
a. Réglementation du multipartisme au Burundi	54
1. Notion de parti politique au Burundi	55
2. Conditions d'agrément des partis politiques	55
3. Procédure d'agrément des partis	58
4. Conditions de fonctionnement des partis	60
5. Financement des partis politiques	61
6. Régime des sanctions	63
7. Comité de conciliation	64
8. Les relations entre les partis politiques et l'administration	64
II. SYNDICATS, GROUPES DE PRESSION ET MEDIAS DANS LA VIE POLITIQUE	65
A. Les syndicats	65
1. Le rôle et l'utilité des syndicats dans une démocratie	65
2. Principes de l'action syndicale dans une démocratie	66
3. Financement extérieur des syndicats	67
B. Les autres groupes de pression	67
1. Rôle des groupes de pression dans une démocratie	67
2. Proposition d'amélioration de la loi sur les associations sans but lucratif au Burundi	68
C. Les médias	68
1. Le rôle des médias en démocratie	68
2. Quelques contraintes qui s'exercent sur les médias burundais	69
3. Recommandations relatives aux médias	69

Troisième chapitre

LE REGIME POLITIQUE	71
I - LES INSTITUTIONS FONDAMENTALES DE L'ETAT	71
A. Le Président de la République	71
1. La désignation du Président	71
La nature du suffrage	71
Le nombre de candidatures aux élections présidentielles	72
La présentation des candidatures	72
Les candidats doivent également présenter un programme politique.	72
Conditions d'éligibilité	73
Le mode de scrutin	73
La durée du mandat et le nombre de mandats	74
Le serment du Président élu	74
Obligation de déclaration des biens et du patrimoine	74
2. Les pouvoirs du Président	74
3. Le statut du Président	76
Régime des Incompatibilités attachées à la Présidence de la République	76
Responsabilité du Président	76
La retraite du Président de la République	78
4. Empêchement temporaire du Président et la vacance de la Présidence	78
B. Le Gouvernement	79
1. Le Gouvernement en tant qu'organe collégial	79
2. Le Premier ministre	79
Nomination et Révocation	79
Pouvoirs et compétences	80
La responsabilité du Premier ministre	80
3. Les ministres	81
Nomination	81
Pouvoirs	81
Statut	81
C. Le Parlement	82
1. La composition du Parlement	82
Le nombre de chambres	82
Le nombre total de parlementaires	82
2. La désignation des parlementaires	82
La nature du suffrage	83
La présentation des candidatures	83
Les conditions d'éligibilité	83
La circonscription	83
Le mode de scrutin	83
Avantages et inconvénients du mode de scrutin	84
3. Le mandat des parlementaires	85
4. Le statut des parlementaires	86
Immunités parlementaires	86
Régime d'incompatibilité	86
5. Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale	87
La fonction législative	87
La fonction de contrôle de l'action gouvernementale	88
6. Le fonctionnement de l'Assemblée Nationale	88
7. La Cour des Comptes	89
D. Les rapports entre l'Exécutif et le Législatif	90
1. Les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif	90
Le droit de demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée Nationale	90
La priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale	90
L'initiative des lois	91
Droit d'amendement des propositions de lois de l'Assemblée	91
Le droit de demander au Parlement le pouvoir de légiférer	91
Droit de veto législatif	92
Le droit de recourir au référendum	92

Droit de message	93
Le droit pour les membres du Gouvernement de participer aux travaux de l'Assemblée Nationale	93
Le droit de poser la question de confiance au Parlement	93
Le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale	94
2. Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif	95
Le droit d'amendement des projets de lois du Gouvernement	95
Droit de débattre de l'action et de la politique du Gouvernement	95
Droit de poser des questions écrites ou orales aux membres du Gouvernement	95
Droit de constituer des commissions d'enquêtes sur des objets déterminés	96
Droit de voter une motion de censure	96
Le droit de mettre en accusation le Président de la République pour haute trahison	97
E. Le pouvoir judiciaire	97
1. Les principes directeurs de la fonction judiciaire	97
2. LES HAUTES INSTITUTIONS JUDICIAIRES DU PAYS	98
La Cour Suprême	98
La Cour Constitutionnelle	99
La Haute Cour de Justice	101
F. Les autres institutions	101
1. Le conseil de l'Unité Nationale	101
2. Le Conseil Economique et Social	103
3. Le Conseil National de Sécurité	103
II. LA DECLARATION DES DROITS DE L'HONNE ET DES DEVOIRS DE L'INDIVIDU	104
A. Les droits de l'homme	104
B. Les devoirs de l'individu	104
III. QUESTIONS DIVERSES	106
A. Principes caractéristiques du régime proposé	106
La forme républicaine de l'Etat	106
Le caractère unitaire de l'Etat, le caractère démocratique de l'Etat et l'attachement à l'unité nationale	106
B. Autres questions	107
1. Symboles de la République	107
L'Hymne National	107
Le Drapeau National	107
La Devise	107
L'Emblème de la République	107
Le Sceau de la République	108
2. La qualité de Murundi	108
3. La langue nationale et les langues officielles	108
4. Le territoire national	108
5. Traités et accords internationaux	108
6. La révision de la Constitution	109

Quatrième chapitre

DEMOCRATISATION A LA BASE	110
I. PROBLEMATIQUE DE LA DEMOCRATISATION A LA BASE AU BURUNDI	110
A. Aperçu historique sur l'administration locale au Burundi	110
B. Analyse critique de la situation	112
C. Nécessité d'institutions démocratiques à la base	113
D. Impact du système multipartiste en milieu rural	113
E. La démocratie à la base devrait se fonder sur l'institution d'Ubushingantahe	114
II. ORGANISATION DEMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS A LA BASE	114
A. La commune, entité institutionnelle pour les affaires locales	114
B. En quoi devrait consister la démocratie à l'échelle communale	115
C. Système institutionnel communal proposé	115
1. L'Assemblée communale	115
2. Le Conseil Communal	116
3. L'Administrateur Communal	116
III. AUTRES INSTITUTIONS ET STRUCTURES COMMUNALES	118

Cinquième chapitre

DIMENSION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA DEMOCRATIE	119
I - DEMOCRATIE, DROITS DE L'HOMME ET DEVELOPPEMENT	119
II - DEMOCRATIE, PARTICIPATION DES CITOYENS ET DEVELOPPEMENT	119
III - DEMOCRATIE ET GESTION ECONOMIQUE	120
A. L'homme dans la gestion économique	120
B. Moralité publique et éthique des affaires	120
IV - DEMOCRATIE, EGALITE ET JUSTICE SOCIALE	121
V - DIMENSION SOCIALE DES REFORMES ECONOMIQUES ET DEMOCRATIE	121

TROISIEME PARTIE

LE FACTEUR HUMAIN DANS LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES **123**

Chapitre premier

LA NECESSITE D'OPERER UN CHANGEMENT DE MENTALITE	124
I - L'EDUCATION A LA DEMOCRATIE	124
II - LA RESPONSABILITE DES HOMMES POLITIQUES	125
III - LA MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE	125
IV - L'EMERGENCE DES HOMMES DE QUALITE	125

Deuxième chapitre

L'ETHIQUE DE LA DEMOCRATIE	126
I - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ETHIQUE DEMOCRATIQUE	127
A. Le respect de l'option démocratique de la société	127
B. Le respect des lois et des institutions démocratiques	127
C. Respect des valeurs communes	128
D. Le respect du verdict électoral	128
E. Le sens du compromis	129
F. La solution pacifique des conflits	129
G. Le respect mutuel des protagonistes politiques	129
H. La tolérance	129
I. L'honnêteté	130
J. Sens patriotique et conscience nationale	130
II. L'ETHIQUE DE LA DEMOCRATIE DANS LES RELATIONS ENTRE LES RESPONSABLES POLITIQUES ET LES ADMINISTRÉS	130
A. Le respect de l'administré	130
B. La transparence dans la gestion de la chose publique	131
C. Le sens du service public	131
III - L'ETHIQUE DE LA DEMOCRATIE DANS LES RELATIONS DES INDIVIDUS ENTRE EUX	131
A. La solidarité nationale	131
B. Le dialogue social	132
C. Conciliation de la liberté individuelle avec celle des autres	132
D. Primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers	132

CONCLUSION **133**

INTRODUCTION

En guise d'introduction à ce rapport, il convient de donner quelques brèves indications sur la mission de la Commission Constitutionnelle et la méthode de travail qu'elle a adoptée.

MISSION DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

La Commission Constitutionnelle a été créée par le décret présidentiel no 100/039 du 21 mars 1991. Dans son article 3, ce texte précise que la Commission est composée de personnalités provenant de tous les secteurs de la vie nationale, notamment l'université, la magistrature, le barreau, l'administration publique et para-publique, le parti et les mouvements intégrés, les forces armées, le secteur privé, les confessions religieuses et diverses associations.

Les membres de la Commission ont été nommés par le décret présidentiel no 100/040 pris également le 21 mars 1991.

Le Président de la République, Son Excellence le Major Pierre BUYOYA, a donné le coup d'envoi aux travaux de la Commission Constitutionnelle -en date du 22 mars 1991, en prononçant un discours qui précisait en particulier la mission et le travail dévolus à cette Commission ainsi que la portée de la perspective démocratique qui s'ouvre pour le pays.

Pour sa part, la Commission a démarré effectivement ses travaux le 2 avril 1991.

La mission de la Commission Constitutionnelle est clairement définie par le décret portant sa création ainsi que par le discours précité du Chef de l'Etat.

Selon le décret présidentiel en son article 2, la Commission Constitutionnelle a pour mandat :

- *d'analyser toute la problématique de la démocratisation et de produire un rapport à transmettre au Président de la République ;*
- *d'organiser le débat national sur la démocratisation des institutions et de la vie politique ;*
- *d'élaborer enfin le projet de la Constitution de la République du Burundi et d'en assurer l'explication avant son adoption.*

Le présent rapport correspond à la première étape du mandat de la Commission visé par la disposition précédente.

Dans son préambule, le décret se fonde à la fois sur le fait que la Charte de l'unité nationale consacre l'option démocratique annoncée dès l'avènement de la Troisième République et sur la

nécessité de créer un cadre de réflexion sur la nature de la démocratie et la forme des institutions qui conviennent au peuple burundais.

Dans son discours précité, le Président de la République revient largement sur la mission de la Commission, mission "*d'abord politique et ensuite seulement technique*". Pour l'essentiel, en plus de ce qui est dit dans le décret, le Chef de l'Etat précise la nature des questions à traiter d'une part et fait une recommandation sur la manière de les examiner d'autre part.

S'agissant de la nature des points à étudier, le Président de la République a notamment demandé à la Commission d'examiner des questions essentielles comme le régime politique souhaitable, le système des partis, la démocratie et le développement, le pluralisme et la sauvegarde de l'unité nationale, les contre-pouvoirs désirables, etc.

En ce qui concerne la manière de traiter toutes ces questions et d'autres, le Chef de l'Etat a recommandé à la Commission Constitutionnelle de formuler des propositions en se référant constamment aux réalités de notre pays, à son expérience historique et aux attentes de la population, sans oublier le contexte international qui commande l'ouverture démocratique presque partout dans le monde.

Il résulte de toutes ces indications que la mission confiée à la Commission Constitutionnelle est importante et qu'elle peut engager le destin de notre peuple pour des générations.

C'est en pleine connaissance de ses responsabilités et en indépendance de jugement que la Commission Constitutionnelle a formulé les propositions que l'on retrouvera plus loin, dans le cadre de la mission qui est la sienne.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, il paraît utile de présenter sommairement la méthode que la Commission a adoptée pour arriver aux conclusions qui font l'essentiel du présent rapport.

METHODE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

A ce sujet, deux points nécessitent d'être mentionnées dans le rapport : la manière dont s'est déroulé l'examen des questions inscrites au canevas du travail et la place qui a été réservée aux contributions écrites de personnes extérieures à la Commission.

Déroulement de l'examen des questions inscrites au canevas du travail

Tout au début de ses travaux, la Commission a arrêté un canevas de travail comportant le détail des différentes questions qu'elle se proposait d'examiner.

Chaque thème du canevas a été introduit par un exposé préparé par une équipe volontaire de quelques membres de la Commission. L'exposé introductif devait fournir, de manière objective et impartiale, la somme de *connaissances nécessaires* à la compréhension du sujet en *présentant, le cas échéant*, les différentes pistes de solution aux problèmes posés. Cette méthode présentait l'avantage de préparer le terrain aux échanges et de les rendre plus ordonnés et plus féconds. Par ailleurs, elle a permis aux membres de la Commission d'être associés à l'étude approfondie des questions traitées.

Après la présentation de l'exposé introductif, les échanges débutaient alors sur une liste de points arrêtés par la Commission qui pouvait y inclure des questions en rapport avec le sujet mais que la note introductive n'avait pas soulevées.

Chaque point faisait ensuite l'objet d'une discussion libre jusqu'au moment où une conclusion pouvait s'en dégager. La règle de délibération adoptée par la Commission était le consensus. Lorsque celui-ci tardait à apparaître sur des questions déterminées, la Commission prenait le temps de les approfondir et d'arriver à une position qui rallie l'ensemble des membres.

C'est systématiquement de cette manière que les travaux de la Commission se sont déroulés, point par point, du début à la fin.

Il convient de relever que les débats, toujours animés, se sont déroulés dans un climat de franchise, de tolérance, de confiance et de sérénité. Ils ont été caractérisés par un esprit constructif de la part de tous les membres et c'est la force de l'argumentation qui a prévalu.

Contributions écrites de personnes extérieures à la Commission Constitutionnelle.

Dans son discours de lancement des travaux de la Commission, le Chef de l'Etat en avait appelé à tous les Burundais résidant au pays ou à l'étranger pour qu'ils participent aux travaux de la Commission en adressant à celle-ci des contributions.

Sur le plan de la méthode, la Commission avait à régler deux questions : l'acheminement des contributions d'une part et leur traitement d'autre part.

En ce qui regarde l'acheminement du courrier, la Commission a ouvert une boîte postale (B.P. 3538 Bujumbura) qu'elle a communiquée par la voie des médias (télévision, radio, presse écrite) à toute la population à la mi-avril -en rappelant l'appel précité du Chef de l'Etat. La Commission a demandé au Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération de communiquer l'adresse de la Commission aux diverses ambassades burundaises afin qu'à leur tour elles la fassent connaître aux Burundais résidant à l'étranger sous leur juridiction.

En ce qui concerne le traitement de ces contributions, la Commission a décidé d'en faire le dépouillement au fur et à mesure qu'elles lui parvenaient et d'intégrer leur analyse dans le canevas arrêté. De fait, les éléments contenus dans les contributions ont été examinés chaque fois que la Commission traitait de la question à laquelle elles se rapportaient.

A la clôture de la première phase de ses travaux, la Commission Constitutionnelle avait reçu 61 contributions écrites. Quarante de ces contributions émanent de Burundais résidant au pays. Les autres proviennent de Burundais se trouvant dans des pays comme l'Allemagne, l'Arabie Saoudite, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, le Rwanda, la Suisse, la Tanzanie, l'Union Soviétique et le Zaïre.

Certains auteurs de contributions ont indiqué leur nom et leur adresse, d'autres ont préféré garder l'anonymat. Les auteurs qui ont indiqué leur adresse complète appartiennent à plusieurs catégories socio-professionnelles: agriculteurs, pêcheurs, étudiants, fonctionnaires, enseignants, avocats, membres de confessions religieuses, etc.

Les contributions ont traité de nombreuses questions qui pour la plupart rentraient dans le cadre de la mission assignée à la Commission Constitutionnelle. Toutes ont fait l'objet d'un examen attentif de la part des membres de la Commission.

Les principaux thèmes débattus par les membres de la Commission au cours de leurs travaux ont été regroupés en trois parties qui constituent la charpente du présent rapport. La première partie porte sur des généralités relatives à la notion de démocratie, à l'expérience démocratique au Burundi, à l'environnement international et au contexte burundais actuel. La deuxième partie, de loin la plus importante, contient principalement des propositions quant aux choix relatifs aux institutions pour lesquels le peuple burundais pourrait opter. La troisième partie enfin met l'accent sur le facteur humain et l'éthique en démocratie.

PREMIERE PARTIE: GENERALITES

Chapitre premier

LA MOTION DE DEMOCRATIE

L'objet du présent rapport étant d'analyser toute la problématique de la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, il importe dès le départ, d'avoir une idée précise de ce que renferme la notion de démocratie. Pour ce faire, il convient de définir le concept de démocratie, de déterminer les critères fondamentaux de la démocratie et de mettre la démocratie en rapport avec les autres valeurs fondamentales de la société.

1 -DEFIMITION

La démocratie fait partie de ces concepts qu'il n'est pas aisé de définir.

Etymologiquement, le terme *démocratie* vient de deux mots grecs: *demos* (peuple) et *kratos* (gouvernement) et signifie donc gouvernement par le peuple.

Sous une forme lapidaire, on définit généralement aujourd'hui la démocratie comme étant, selon une formule devenue célèbre: *<le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple>*.

Mais pour être bien comprise, cette formule demande elle-même à être, tant soit peu explicitée.

L'expression *<gouvernement du peuple>* de la formule ci-dessus signifie l'organisation politique du peuple, ce qui suppose préalablement reconnue la nécessité pour les peuples d'être organisés ou de s'organiser politiquement, avec l'intervention d'un pouvoir de commandement.

Le bout de phrase *<gouvernement par le peuple>* signifie que c'est le peuple lui-même qui s'organise politiquement, qui exerce le pouvoir politique, qui «se commande» pour ainsi dire.

L'idée du gouvernement par le peuple soulève naturellement la question de savoir comment le peuple peut se gouverner. Il semble que le peuple ne puisse se gouverner que de deux manières: directement ou par le moyen de représentants.

Dans le premier cas, on parle de *démocratie directe*. Il s'agit d'un régime politique dans lequel le pouvoir appartient au peuple qui l'exerce directement et collectivement. Le peuple entier se réunit et délibère sur les questions d'intérêt général en adoptant des mesures obligatoires et exécutoires pour tous. Il faut dire que c'est un mode de gouvernement qui ne peut être aisément praticable que dans le cas d'une société politique peu nombreuse. La démocratie

directe a existé dans la Grèce antique et même là, toutes les catégories de la population n'y étaient pas admises: par exemple les femmes, les esclaves et les étrangers en étaient exclus. On ne la rencontre plus de nos jours, du moins à l'échelle nationale, dans les sociétés étatiques.

Dans le deuxième cas, on parle de *démocratie représentative*. Dans cette forme de gouvernement, le peuple gouverné, exerce le pouvoir politique, non plus directement, mais indirectement par l'intermédiaire de représentants élus ou acceptés par lui, tels l'Assemblée Nationale, le Président de la République ou le Gouvernement. La démocratie représentative est la forme moderne de démocratie. Elle convient parfaitement aux sociétés étatiques contemporaines qui sont presque toujours composées d'une population relativement nombreuse et établie sur une large étendue de territoire. La démocratie représentative n'exclut d'ailleurs pas le recours occasionnel à des techniques de démocratie directe, comme le référendum.

A mi-chemin entre la démocratie directe. et la démocratie représentative, on rencontre la *démocratie semi-directe*. Celle-ci est constituée d'un mélange organisé de démocratie représentative et de démocratie directe. Dans un tel système, le peuple élit certes des représentants -auxquels il délègue des pouvoirs importants, mais en même temps,- il est appelé à se prononcer directement et fréquemment sur des questions d'intérêt général, à côté et parfois au-dessus de ses représentants. La démocratie semi-directe implique le recours fréquent à des techniques de consultation populaire comme le référendum et le droit d'initiative populaire qui signifie que c'est le peuple lui-même qui propose un texte de loi soumis ensuite au Parlement et/ou à l'approbation populaire. De nos jours, il n'y a guère la Suisse qui pratique la démocratie semi-directe.

Tout ce que nous venons de dire concerne les diverses manières dont le peuple peut se gouverner en démocratie. Pour revenir à l'explicitation de la définition énoncée ci-dessus, comment faut-il comprendre l'expression "*gouvernement pour le peuple*" ? La démocratie n'est pas seulement un gouvernement du peuple par le peuple, elle est aussi un gouvernement en faveur du peuple, dans l'intérêt du peuple. Cet élément de la définition est logique. A partir du moment où le pouvoir politique est exercé par le peuple, on conçoit mal que ce dernier l'exerce contre ses propres intérêts. Toutefois, il y a un intérêt évident à souligner cet aspect de la question, étant donné que dans la démocratie représentative, les représentants du peuple pourraient ne plus se soucier de l'intérêt du peuple en privilégiant le leur propre. Ceci revient à dire qu'un gouvernement du peuple par les représentants du peuple, mais contre les intérêts du peuple, ne saurait être un gouvernement démocratique.

En conclusion, la Commission Constitutionnelle fait sienne la définition du concept de démocratie telle qu'énoncée plus haut et telle qu'explicitée dans les développements qui précèdent. Pour des raisons évidentes d'impraticabilité de la démocratie directe, elle propose pour le Burundi la forme de la démocratie représentative, à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui dans la quasi-totalité des Etats démocratiques du monde.

II - LES CRITERES FONDAMENTAUX DE LA DEMOCRATIE

Pour bien comprendre la notion de démocratie, il ne suffit pas de la définir. Il faut encore en déterminer les critères fondamentaux, c'est-à-dire les caractéristiques essentielles. Posée en d'autres termes, la question revient à savoir quels sont les éléments qui fondent la démocratie et à défaut desquels on ne peut pas parler de régime démocratique.

Sans prétendre être exhaustive, la Commission Constitutionnelle a identifié les plus importants.

A. Le principe de la souveraineté populaire

La démocratie repose d'abord et en premier lieu sur le principe de la souveraineté populaire. La question qui est posée ici est en effet de savoir à qui appartient, dans l'Etat, la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir de commander et de contraindre. En Europe, on a longtemps considéré que la souveraineté appartenait au roi qui, lui-même, détenait son pouvoir de Dieu. C'est cette doctrine que l'on a dénoncée au XVIIIème siècle, en proclamant que la souveraineté appartient exclusivement au peuple entier, de sorte qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne puisse s'en attribuer l'exercice.

Cette idée proprement révolutionnaire a gagné les autres continents et l'on ne conçoit pas aujourd'hui un Etat démocratique qui ne se fonde sur le principe de la souveraineté populaire.

Lorsque dans le discours politique au Burundi on dit *Abarundi bo bene Igihugu* (les Burundais, eux les «propriétaires» du pays), on se réfère ni plus ni moins à ce principe.

Il reste que le principe de la souveraineté populaire en présuppose un autre : celui de l'indépendance et de la souveraineté nationales. En effet, un peuple ne peut détenir le pouvoir souverain que dans le cadre d'un Etat indépendant. Il en résulte que l'on ne peut guère parler de démocratie dans un régime colonial. D'où la nécessité qui s'est historiquement imposée de reconnaître aux peuples le droit à disposer d'eux-mêmes, voie de passage obligée vers la démocratie.

Lorsque dans un Etat, le principe de la souveraineté populaire n'est pas affirmé ou que la souveraineté est confisquée par un groupe d'individus ou un individu, il y a lieu de considérer que l'on ne se trouve pas en présence d'un régime démocratique.

Bien entendu, ainsi que nous l'avons relevé, il n'est pas nécessaire que le peuple exerce lui-même directement sa souveraineté. Tout en en gardant la jouissance, il peut en confier l'exercice à ses représentants, sans que la nature démocratique du système en soit affectée. L'idée maîtresse est que le peuple est la seule source légitime du pouvoir politique. C'est ce qu'affirme la Charte de l'unité nationale:

Au Burundi, le peuple est la seule source de la légitimité du pouvoir. Il en est le seul depositaire et l'exerce souverainement, directement ou par délégation. Quiconque en détient

une quelconque parcelle ne peut l'exercer qu'au nom et dans l'intérêt du peuple souverain. C'est lui qui détermine la nature et les prérogatives des institutions dont il se dote.

B. Le principe de participation populaire

La démocratie étant le gouvernement du peuple par le peuple, il est capital que celui-ci soit associé aux affaires qui le concernent. Cette participation populaire prend plusieurs formes. Elle peut concerner la désignation des gouvernants, mais également se traduire par l'association des choix politiques dans les divers domaines de la vie sociale ainsi qu'au contrôle de l'action des gouvernants.

1. Désignation des gouvernants

C'est là une forme de participation populaire importante. Comme nous l'avons vu, dans la démocratie représentative, le peuple gouverne essentiellement par le biais de représentants élus ou acceptés par lui. La désignation des gouvernants est donc pour le peuple le premier acte de gouvernement dont les autres découlent.

Il convient de souligner que dans une perspective démocratique, le choix des gouvernants doit être libre et régulier. S'il n'était pas régulier, c'est-à-dire périodique, le peuple ne pourrait pas changer de gouvernants alors même que telle serait sa volonté. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 est éclairante à cet égard : "*La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote*"

(article 21, paragraphe 3).

Les gouvernants dont il s'agit peuvent être le Président de la République, l'Assemblée Nationale ou le Gouvernement. Ce peut être aussi les autorités des collectivités locales, comme la commune par exemple.

La désignation peut être directe (exemple : élections des parlementaires ou du Président de la République au suffrage universel direct) ou indirecte (exemple : mandat donné au Parlement de désigner le Chef de l'Etat ou mandat donné à un Président élu du suffrage universel direct de nommer le Gouvernement). L'essentiel en démocratie est que le peuple ait participé de manière décisive à la désignation des gouvernants.

2. Association du peuple aux choix politiques

Dans un régime démocratique, il ne suffit pas que le peuple désigne ses gouvernants. Il importe encore que ceux-ci l'associent à la détermination des choix politiques dans les divers domaines de la vie en société. En d'autres termes, la démocratie commande aux gouvernants de procéder à des consultations populaires avant ou au moment de prendre des mesures d'intérêt général.

Ici aussi, la consultation populaire peut être directe ou indirecte. Elle est directe lorsque le peuple est directement consulté. Celui-ci peut l'être par divers moyens, comme par exemple l'organisation de débats populaires sur des questions déterminées. La Charte de l'unité nationale déclare à ce sujet : "*Le dialogue, la concertation (...) doivent être le mot d'ordre de tout dirigeant*". Le peuple peut aussi être consulté, généralement à la suite d'un débat, par le moyen du référendum qui peut produire les mêmes effets qu'une loi. Il convient d'observer qu'en démocratie représentative, la consultation populaire directe n'est pas systématique. Elle ne saurait cependant faire totalement défaut et elle s'impose en tout cas pour des questions d'importance majeure pour la vie de la nation.

La consultation populaire est indirecte lorsqu'elle associe uniquement les représentants élus du peuple qui sont censés précisément représenter et exprimer la volonté de la population. Tel est le cas en particulier des assemblées parlementaires et des conseils municipaux élus. Ce type de consultation est fréquent et fait même partie du système représentatif puisque ces organes sont là pour débattre des problèmes qui intéressent la communauté et pour prendre à leur égard au nom de la population les mesures appropriées. On aura observé que ces organes jouent un rôle double dans la mesure où ils sont à la fois des gouvernants et des cadres d'expression de la volonté de la population. Mais le plus important est que face au pouvoir exécutif national ou local, ils soient le lieu d'expression des préoccupations de la population, sur les politiques que ce pouvoir voudrait mettre en oeuvre.

3. Association au peuple au contrôle de l'action gouvernementale

En démocratie, la désignation des gouvernants par le peuple et l'association de celui-ci à l'élaboration des choix politiques doivent, pour être significatives, s'accompagner de l'association du peuple au contrôle de l'action gouvernementale. Le peuple doit pouvoir dire que la politique menée par le Gouvernement lui *convient ou non et*, le cas échéant, sanctionner les *gouvernants*, à ses yeux, défaillants.

Le premier moyen de contrôle populaire est direct : c'est l'élection. En réélisant, au terme de leur mandat, ses anciens représentants, le peuple est censé approuver, au titre de son pouvoir de contrôle, les actions menées par eux. Par contre, en ne reconduisant pas leur mandat, il est censé désavouer leur action et la sanctionner. C'est pour cela que les élections doivent être périodiques, car à défaut, le peuple serait privé de son pouvoir de sanction démocratique le plus radical.

Il convient de noter toutefois que l'élection est un moyen de contrôle qui ne peut jouer qu'à des intervalles relativement longs, ce qui explique qu'il s'avère nécessaire de prévoir d'autres moyens d'actions à usage plus fréquent.

Le deuxième type de contrôle populaire va précisément dans ce sens et est indirect. Il s'exerce par l'Assemblée parlementaire dont le rôle traditionnel est non seulement d'élaborer des lois, mais également de contrôler, au nom du peuple, l'action gouvernementale. Suivant les régimes politiques, le Parlement dispose de moyens d'action variables sur le Gouvernement, pouvant aller de la faculté qui lui est offerte de poser des questions aux membres du Gouvernement sur leur politique, jusqu'à la motion de censure qui conduit à la démission du Gouvernement, en

passant par la possibilité de constituer des commissions d'enquête sur des objets déterminés de l'action gouvernementale.

Ces observations valent *mutatis mutandis* pour les conseils élus des collectivités locales. Il va sans dire que ce type de contrôle populaire ne s'exerce qu'à l'égard du pouvoir exécutif et pas à l'encontre des organes de type législatif puisque ce sont précisément eux qui en sont chargés.

La faculté de contrôle direct ou indirect reconnu au peuple est à inscrire parmi les critères certains d'un système de gouvernement démocratique.

C. Le principe de la séparation des pouvoirs

D'une manière générale, on peut dire que l'Etat moderne exerce trois fonctions juridiques essentielles la fonction législative qui consiste à élaborer des lois, la fonction exécutive qui consiste à prendre les mesures d'exécution des lois et à assurer l'administration courante des affaires de l'Etat, ainsi que la fonction judiciaire qui consiste à trancher les différends qui surgissent entre les particuliers, entre les particuliers et l'Etat et entre certains organes de l'Etat, le tout sur base de l'interprétation et de l'application des lois et des règlements en vigueur.

Le principe de la séparation des pouvoirs signifie en premier lieu la reconnaissance, quant à leur objet, de l'existence séparée des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le principe s'oppose à ce que l'on puisse considérer que le pouvoir politique est confusément un.

Ce principe signifie en deuxième lieu, et surtout, que les sujets titulaires de ces pouvoirs, c'est-à-dire les organes qui sont amenés à les exercer, doivent être distincts, de sorte que celui qui détient un des trois pouvoirs ne puisse en même temps exercer l'un quelconque des deux autres. Le principe de la séparation des pouvoirs est donc avant tout un principe de séparation des titulaires de ces pouvoirs. Ainsi la distinction matérielle des pouvoirs se double-t-elle d'une distinction organique des pouvoirs qui apparaît comme la meilleure garantie contre le cumul des pouvoirs caractéristique des régimes non-démocratiques.

Toutefois, le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas une portée absolue. Il n'implique pas en particulier qu'il y ait cloisonnement étanche entre les trois pouvoirs. Il n'empêche pas un contact entre eux ni même une certaine collaboration.

Ceci est particulièrement vrai dans les rapports entre l'Exécutif (c'est-à-dire le Gouvernement) et le Législatif (c'est-à-dire le Parlement). On ne peut pas concevoir, dans la pratique, un régime politique où ces deux institutions gouvernantes ne collaborent pas.

S'agissant du pouvoir judiciaire en revanche, le principe de la séparation des pouvoirs a comme corollaire le principe de l'indépendance de la magistrature. Dans cette optique, ce dernier principe signifie que dans sa fonction de juger, le juge n'est soumis qu'à la loi, et ne peut recevoir d'injonction de la part des deux autres pouvoirs pour juger dans un sens déterminé, en particulier de la part du pouvoir exécutif. C'est là, dans le cadre de la séparation des pouvoirs, un critère décisif d'un régime démocratique.

Au total, il apparaît donc que le principe de la séparation des pouvoirs doit se comprendre dans le sens, non d'une distinction rigide entre les pouvoirs mais d'une autonomie matérielle et organique de ces pouvoirs, accompagnée de la reconnaissance du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en particulier par rapport au pouvoir exécutif.

Le principe de la séparation des pouvoirs implique par ailleurs l'idée de la nécessaire limitation des pouvoirs et plus exactement l'idée selon laquelle "*le pouvoir arrête le pouvoir*". A ce propos, *l'existence d'un cadre Institutionnel qui indique les limites au pouvoir des gouvernants* dans leurs rapports entre eux et dans leurs rapports avec les gouvernés, est un indice réel d'une société démocratique.

D. Le principe de la garantie, du respect et de la promotion des droits de l'homme

Le principe de la souveraineté populaire, le principe de la participation populaire et d'une certaine manière le principe de la séparation des pouvoirs sont des critères de la démocratie qui se réfèrent spécifiquement au peuple.

La démocratie repose en plus sur des fondements qui font référence non plus à la collectivité, mais aux individus et plus exactement à la personne humaine. Parmi ces derniers critères figure en bonne place le principe de la garantie, du respect et de la promotion des droits de l'homme.

On reconnaît un régime démocratique notamment la manière dont il garantit, fait respecter les droits de l'homme et assure leur promotion. C'est que si la volonté du peuple est le fondement démocratique de l'autorité des pouvoirs publics, l'homme, lui, est au centre du système démocratique, en tout cas au centre de toute quête démocratique.

L'on ne s'étonnera donc pas que parfois une confusion soit faite entre démocratie et droits de l'homme et que l'on en oublie de mettre en exergue les autres critères fondamentaux de la démocratie.

On peut définir les droits de l'homme comme des droits inhérents à la personne humaine, que tous les êtres humains possèdent dès la naissance, qui sont inaliénables et les mêmes pour tous et qui concourent tous à assurer à l'homme sa dignité.

Le catalogue des droits de l'homme est bien fourni et l'on se bornera ici à en donner un échantillon d'illustration, quitte à commenter un peu plus certains droits et libertés qui fondent directement la démocratie.

1. Le catalogue des droits de l'homme

On distingue généralement à ce sujet les *droits civils et politiques* d'une part et les *droits économiques, sociaux et culturels* d'autre part.

Les *droits civils et politiques*, dont certains figurent parmi les premiers fondements de la démocratie libérale sont par exemple :

- le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne;
- le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude
- le droit de ne pas être soumis à la torture, ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- le droit à l'égalité devant la loi et à ne pas être discriminé ;
- le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique
- le droit à un juge indépendant et impartial ;
- le droit de ne pas être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé ;
- le droit de toute personne à être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ;
- le droit de ne pas être condamné pour des actions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction ;
- le droit de toute personne de ne pas être l'objet d'immixtion arbitraire dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance ;
- le droit de toute personne de circuler librement, de quitter tout pays et de revenir dans son pays
- le droit d'asile ;
- le droit à une nationalité
- le droit à la propriété ;
- le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion;
- le droit à la liberté d'opinion et d'expression
- le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques;
- le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays ;
- le droit de toute personne à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays
- etc.

Les droits économiques, sociaux et culturels qui ont été introduits pour la première fois par la pensée socialiste, sont notamment :

- le droit à la sécurité sociale
- le droit au travail et au libre choix de son travail;
- le droit à un salaire égal pour un travail égal ;
- le droit à une rémunération équitable et satisfaisante assurant une existence conforme à la dignité humaine
- le droit de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats ;
- le droit au repos et aux loisirs
- le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être ;
- le droit à l'instruction ;
- le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté ;
- le droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont on es- l'auteur
- etc.

En ce qui concerne les droits économiques et sociaux, il convient d'observer que ce sont des droits de réalisation progressive étant donné que leur jouissance effective par l'homme est fonction du niveau de développement économique et social du pays dans lequel il se trouve. Dans une perspective démocratique, ce (lui est à apprécier par rapport à cette catégorie de droits, c'est l'effort qu'un Etat donné fournit pour en faire bénéficier à l'homme qui se trouve sous sa juridiction. Par contre, un état n'a pas besoin d'être économiquement développé pour être en mesure de garantir les droits civils et politiques.

Par ailleurs, il faut encore relever que les deux catégories de droits de l'homme sont dans une relation d'interdépendance. En particulier, la jouissance effective de certains droits civils et politiques n'est possible que si les besoins économiques et sociaux fondamentaux de l'homme sont assurés.

C'est dire que la garantie, le respect et la promotion des droits civils et politiques d'une part et l'effort de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, fondent également la démocratie.

L'attachement d'un régime politique donné aux droits de l'homme en général est un signe éloquent sur sa nature démocratique dans la mesure- où il affirme nécessairement la valeur de la personne humaine.

Parmi ces droits et libertés de l'homme il en est qui se rattachent directement à la notion de démocratie et la fondent de manière immédiate.

2. De certains droits et libertés de l'homme qui fondent directement la démocratie.

On peut mentionner ici le principe de l'égalité entre les hommes, le principe de la liberté individuelle ainsi que le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays.

Le principe de l'égalité entre les hommes.

Le principe de l'égalité entre les hommes est assurément un critère fondamental de la démocratie. Encore faut-il préciser dans quel sens ce concept général doit être entendu. Il signifie d'abord que tous les hommes sont de condition égale et qu'il n'y en a pas qui, en eux-mêmes, sont inférieurs ou supérieurs à d'autres. C'est ce qu'exprime le premier article de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : "*Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*". La Charte de l'unité nationale lui fait écho en précisant, que "*tous les hommes naissent et demeurent égaux en dignité et en droits*". Il en résulte que tous les hommes ont droit à une égale considération, à un égal respect par les autres. Le principe de l'égalité signifie ensuite que tous les hommes sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. La loi doit être la même pour tous et conférer à chacun les mêmes droits. Le principe de l'égalité se réfère enfin à l'égalité de chances dans la vie sociale.

On peut se demander si tous les hommes ont droit à l'égalité économique, c'est-à-dire à l'égalité des revenus. Il semble difficile de répondre par l'affirmative. Ce qui est certain, c'est qu'un Etat démocratique doit chercher constamment à garantir un minimum de sécurité économique, car à défaut, il serait difficile, sinon impossible de jouir de l'égalité de droits et de chances. Une trop grande inégalité de revenus affecte sérieusement l'égalité de chances.. La garantie et la promotion des droits économiques et sociaux de l'homme visent précisément à réduire de telles inégalités.

Le principe de l'égalité formelle entre les hommes se rattache directement à l'idée de démocratie. Nous avons vu que le premier critère de la démocratie est le principe de la souveraineté populaire. Or, on peut considérer que chaque citoyen a une part égale de souveraineté, de sorte qu'en démocratie on ne puisse pas concevoir que les détenteurs égaux de la souveraineté puissent être traités inégalement dans leur condition ou aux yeux de la loi, laquelle est de surcroît, l'expression de la volonté populaire.

Le principe de la liberté Individuelle

D'une manière générale, on peut définir la liberté comme le pouvoir d'agir sans contrainte extérieure. Ainsi entendue, la liberté est en réalité la synthèse d'une multitude de libertés

particulières civiles et politiques pour la plupart, que nous avons déjà rencontrées. Il y a lieu de les rappeler brièvement avant de voir en quoi elles fondent directement la démocratie.

Le premier droit qui se rattache à la liberté individuelle est le droit de toute personne à ne pas être tenu en esclavage ou en servitude. Il conditionne bien entendu la jouissance d'autres droits et libertés.

Il faut mentionner ensuite le droit à la liberté de sa personne qui se traduit en particulier par le droit de ne pas être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé. C'est un droit qui protège la personne humaine contre toute privation arbitraire de liberté physique.

Participe aussi à la liberté individuelle, le droit de toute personne de circuler librement, de quitter tout pays et de revenir dans son pays. Il s'agit en fait de ce qu'on appelle plus simplement le droit d'aller et de venir.

On peut également signaler toutes les libertés qui se rattachent à l'activité intellectuelle de la personne humaine, telles la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'opinion et d'expression, de même que, dans une certaine mesure, la liberté de réunion et d'association pacifiques. Toutes ces libertés sont destinées à préserver de contraintes extérieures arbitraires la sphère de la pensée de l'homme.

La liberté individuelle en tant que résultante synthétique de l'ensemble de ces libertés spécifiques, physiques et intellectuelles se rattache elle aussi directement à l'idée de démocratie. En effet, la démocratie qui se fonde sur la souveraineté du peuple, suppose bien entendu que celui-ci soit libre. Or, il est bien évident qu'un peuple ne saurait être libre si ses composantes individuelles ne le sont pas. Par conséquent, il n'y aurait pas de démocratie dans une société où les individus ne sont pas libres. Ce qui revient à souligner encore une fois la place centrale qu'occupe l'homme dans un régime démocratique.

Il convient toutefois de faire observer que la liberté de l'homme n'est pas absolue et qu'elle s'arrête notamment là où commence celle des autres, dans le respect de la loi.

Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays

Il s'agit là d'un droit de l'homme éminemment politique. Il renferme non seulement le droit de vote que nous avons déjà évoqué, mais également le droit de se faire élire et le droit d'accéder dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

La Charte de l'unité nationale déclare dans ce sens que «*Tout citoyen a le droit de participer à la gestion des affaires de l'Etat*» et que «*Chaque Murundi a le droit de prendre part à la compétition politique...*»

Ce droit se rattache directement à l'idée de démocratie dans la mesure où il touche à la désignation démocratique des gouvernants, par l'élection ou par une compétition organisée dans des conditions d'égalité. Mais il s'y rattache également en ce qu'il permet la participation individuelle à la gestion de la chose publique.

E. Le principe de la solution pacifique des conflits sociaux

Les sociétés modernes sont généralement traversées par des courants de pensée et d'intérêts divergents. Cette diversité des idées et des intérêts peut générer des conflits entre les individus ou entre des groupes qui composent la société.

Le principe démocratique demande non seulement à ce que tous les intérêts puissent s'exprimer librement dans le cadre d'une réglementation de la vie publique (c'est ce que l'on appelle le pluralisme), mais également à ce que la solution des conflits qui en résultent se déroule de manière pacifique. De fait, la violence est toujours quelque part la rupture du lien démocratique qui existe dans une société.

Mais quels peuvent être les moyens pacifiques de solution des conflits sociaux ? Ils varient suivant la nature des conflits.

Lorsque les conflits sont juridiques, c'est-à-dire fondés sur des règles de droit, les solutions peuvent être également juridiques. C'est l'hypothèse courante des litiges soumis devant les cours et tribunaux, c'est-à-dire devant le juge. La justice judiciaire est là précisément pour aider à la solution pacifique des conflits entre les individus et parfois les groupes organisés, membres de la société.

Pour les conflits de type politique (et parfois de type juridique si les parties le souhaitent), la solution pacifique se fonde sur un principe : celui de la discussion et du débat qui sont toujours censés conduire au moins à une solution de conciliation ou de compromis entre les partenaires. Il y a lieu d'affirmer que l'art du compromis est la règle-clef du bon fonctionnement d'une démocratie. Dans tous les cas, il faut dire que les libertés d'expression et de réunion sont précisément conçues entre autres pour favoriser la discussion. La démocratie se fonde sur la conviction que les hommes sont capables de discuter de manière rationnelle, de se laisser convaincre par des arguments de raison, et ainsi de résoudre pacifiquement les différends qui peuvent naître entre eux.

L'aptitude à résoudre pacifiquement les conflits sociaux dépend d'une vertu sociale capitale en démocratie: la tolérance. Celle-ci peut se définir comme le respect de la liberté de l'autre, de ses manières de penser, d'agir, de ses opinions politiques, religieuses, etc. pour autant que tout cela soit conforme à la loi et à la moralité publique. En d'autres mots, la tolérance signifie l'acceptation de l'autre dans la diversité de ses opinions et de ses comportements.

Or, l'on ne peut discuter avec quelque chance de succès que si, au départ, on tolère que d'autres ne pensent pas comme soi, ne se comportent pas comme soi et ne défendent pas les mêmes intérêts que soi. On ne peut discuter utilement que si l'on accepte au départ que l'autre peut, en fin de compte, avoir raison contre soi.

C'est dire que la solution pacifique des conflits sociaux et, par conséquent, la démocratie ne sont guère possibles dans une société assise sur l'intolérance.

F. Le principe de la protection des minorités

La démocratie est un mode de gouvernement qui assure la protection de tous, y compris des minorités ethniques, religieuses, linguistiques, etc. qui peuvent exister dans la société. La démocratie n'est donc et ne saurait être la dictature du nombre.

Le principe de la protection des minorités revêt dans ce contexte une double signification.

D'une part, il implique que personne ne soit exclu de la vie politique, économique et sociale, en particulier en raison de son appartenance ethnique, religieuse, linguistique... En d'autres termes, il proscrit l'exclusion des minorités et commande, au contraire, leur association à la vie nationale. A ce titre, les personnes ressortissant de groupes ou communautés minoritaires jouissent des mêmes droits que les autres membres de la société.

D'autre part, il signifie comme le déclare le Pacte International relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 que *"Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue"* (article 27).

Une société qui exclurait ses minorités ou en nierait l'existence et l'identité ne saurait assurément pas être démocratique.

En conclusion, la souveraineté populaire, la participation populaire, la séparation des pouvoirs, la garantie, le respect et la promotion des droits de l'homme, la solution pacifique des conflits sociaux et la protection des minorités-, tels sont, avec les développements qu'ils impliquent, les principaux critères fondamentaux à l'aune desquels on peut prendre la mesure de la nature démocratique d'un système de gouvernement.

La Commission Constitutionnelle les considère comme essentiels et s'est fondée sur eux pour formuler ses propositions relatives à la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi.

III -LA DEMOCRATIE ET LES AUTRES VALEURS FONDAMENTALES DE LA SOCIETE

La démocratie ainsi comprise doit être mise en rapport avec les autres valeurs fondamentales de la société. Elle est, en effet, liée à ces dernières autant qu'elles la complètent. Ce sont les valeurs essentielles pour la société telles l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement, ainsi que l'indépendance et la souveraineté nationales.

Dans l'absolu, la démocratie parfaite, répondant totalement à la définition et aux fondements examinés ci-dessus, devrait être en harmonie avec ces valeurs.

Mais la démocratie parfaite n'existe pas. Il importe dès lors de souligner que l'argument démocratique ne saurait en aucun cas être avancé pour justifier l'atteinte à ces valeurs fondamentales de la société.

A. Démocratie et unité nationale

Il ne fait pas de doute qu'une démocratie bien comprise est un facteur d'unité nationale et qu'elle joue un rôle intégrateur considérable dans la société. Il est tout aussi incontestable que l'unité nationale constitue un facteur de développement qualitatif de la démocratie.

Les deux valeurs entretiennent donc une relation intime. Mais ce qu'il faut dire par-dessus tout, c'est que la démocratie recherchée ne doit pas porter atteinte à l'unité nationale. *Dans* le cas contraire, elle aurait manqué son but. En effet, l'absence d'unité nationale ne peut, en aucun cas, servir l'intérêt du peuple, fondement premier de toute démocratie. A cet égard, la Charte de l'unité nationale s'exprime comme suit :

"Aucun régime, aucune loi, aucune disposition contraire à l'Unité Nationale ne sera tolérée au Burundi. Aucun parti politique, aucune association, aucune religion, aucune Institution de quelque nature que ce soit ne peut être admis au Burundi s'il n'est pas conforme à notre idéal d'unité. La loi doit garantir que toute la vie nationale soit organisée en fonction de cet Idéal".

La Charte de l'unité nationale entend par là souligner le caractère prééminent de cette valeur. La démocratie doit la servir et ne peut en aucun cas desservir sa cause.

B. Démocratie et paix sociale

Nous avons déjà dit que la démocratie se fonde entre autres sur la solution pacifique des conflits sociaux. Sous ce rapport, la démocratie est un puissant facteur de paix sociale.

Il convient d'ajouter à présent que, par un effet de retour la paix sociale elle-même agit positivement sur la démocratie puisqu'il ne saurait y avoir de démocratie durable sans paix sociale.

La démocratie doit donc servir cette autre valeur qu'est la paix sociale. Une démocratisation qui conduirait au trouble de la paix sociale et, par-delà, de la paix nationale, détruirait la démocratie dans son principe même. Elle ne saurait donc être admise.

C. Démocratie et justice sociale

On peut tenir un raisonnement similaire à propos de la justice sociale. Celle-ci demande que dans la gestion de l'Etat un effort soit consenti pour assurer entre les individus et entre les familles une égalité en matière de satisfaction des besoins fondamentaux. Elle requiert qu'il n'y ait pas de grande disparité dans la répartition du revenu national entre les membres de la société. Elle exige également qu'il y ait une solidarité *nationale* de sorte que la société ne secrète pas de fortes inégalités et qu'il n'y ait pas de laissés pour compte.

En tant que gouvernement du peuple pour le peuple, la démocratie ne saurait contrarier cette valeur. Bien plus, une démocratie réussie devrait être mesurée à la manière dont elle la met concrètement en oeuvre.

Les propositions de démocratisation à formuler ne doivent donc pas porter atteinte à cette valeur de justice sociale.

D. Démocratie et développement

L'on est en droit de s'attendre à ce que la démocratie soit un facteur de développement économique et social. Il y a lieu également de penser qu'un niveau de développement avancé et harmonieux offre un terrain favorable à l'éclosion et au maintien de la démocratie.

En servant l'impératif du développement, la démocratie se sert donc elle-même, puisqu'elle en sort renforcée.

Il importe donc que la démocratie recherchée ne constitue pas un frein à l'effort de développement du pays, mais qu'elle serve plutôt à le promouvoir.

E. Démocratie, indépendance et souveraineté nationales

Si un Etat n'est pas indépendant et souverain, son peuple ne peut l'être davantage. En pareille hypothèse, il ne serait pas correct de parler d'une quelconque démocratie.

Il est dès lors difficile de concevoir un processus de démocratisation digne de ce nom qui porte atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationales. La démocratie doit donc être une voie de défense et de renforcement de l'indépendance et la souveraineté d'un pays.

En conclusion, la Commission Constitutionnelle retient que la démocratie doit servir l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement ainsi que l'indépendance et la souveraineté nationales. Toutes les propositions de règles et *d'institutions démocratiques* qu'elle a faites tiennent rigoureusement compte de ces impératifs. Il s'agit, en effet, comme nous venons de le montrer, de valeurs fondamentales de la société qu'une véritable démocratie doit nécessairement rencontrer et que l'argument démocratique ne saurait en aucun cas ébranler.

Deuxième chapitre

EXPERIENCE DEMOCRATIQUE AU BURUNDI

L'examen de l'expérience démocratique au Burundi poursuit un double objectif : d'une part rechercher des règles, des institutions ou des pratiques démocratiques sur lesquelles l'on puisse se fonder pour démocratiser davantage les institutions et la vie politique au Burundi ; d'autre part, identifier les pratiques contraires à la démocratie afin de les éviter à l'avenir et de donner ainsi au processus de démocratisation engagé toutes ses chances de succès.

Pour mener à bien cette tâche, la Commission Constitutionnelle a été guidée, entre autres, par les critères de démocratie suivants la souveraineté populaire, la participation populaire, la séparation des pouvoirs, le respect des droits de l'homme et la solution pacifique des conflits sociaux.

L'analyse de la manière dont la population burundaise a vécu l'expérience démocratique couvre quatre périodes : la période anté-coloniale, la période coloniale et tutélaire, le Burundi indépendant où l'on distingue la période monarchique et la période républicaine.

I. LA PERIODE ANTE-COLONIALE

La période anté-coloniale a été examinée de façon globale dans la mesure où les sources d'information sont essentiellement orales et que bien des études restent à faire.

Le Royaume du Burundi était une société hiérarchisée à 4 niveaux : le Roi (*Umwami*), les Chefs (*Abaganwa*) et les dépositaires des secrets du Royaume (*Abanyamabanga*), les adjoints et auxiliaires du pouvoir, la population.

Le *Mwami* est le centre de tout le système et sert de point de référence à tous les autres niveaux.

Les *Baganwa* étaient, pour la plupart, des descendants directs du Roi et l'organisation politico-administrative du pays était essentiellement placée entre leurs mains.

Les adjoints et les auxiliaires du pouvoir, quant à eux, provenaient généralement de la population (agriculteurs, éleveurs et artisans). Pour l'essentiel, il s'agissait de Chefs non *Ganwa* appelés *Abatware-nkebe* qui administraient les régions situées en dehors des domaines royaux; il sagissait également des *Bishikira* qui administraient les domaines royaux, des Sous-Chefs (*Abatware*) et des autorités déléguées (*Ivyariho*) ainsi que des notables de colline appelés *Abashingantahe*.

Placé au sommet de la hiérarchie, le *Mwami* était considéré comme étant d'origine surnaturelle : *Umwami yavukana imbutu* (le futur Roi naissait avec des semences dans la paume de la main).

S'il est vrai que la population ne participait ni à la désignation du Roi ni à celle des autres autorités politico-administratives, force est de reconnaître que les gouvernés acceptaient qu'il en soit ainsi. En d'autres termes, le Roi et tous ses auxiliaires nommés jouissaient d'une légitimité traditionnelle.

Sur le plan de l'exercice du pouvoir, le Roi détenait ce que l'on appelle aujourd'hui le pouvoir exécutif, qu'il déléguait en partie aux Baganwa et aux autres agents de l'administration.

S'agissant de ce qui pourrait correspondre aujourd'hui au pouvoir législatif, on peut dire qu'il était exercé essentiellement par la population, dans la mesure où toutes les règles juridiques, y compris les plus générales, étaient d'origine coutumière, et que la coutume est une création spontanée de la société.

Par ailleurs, l'administration de la justice était assurée par *le Hwami* dans la mesure où des litiges étaient tranchés à la Cour Royale. Mais le Roi ne se réservait, en tant qu'arbitre et juge de dernière instance, que des contestations de haute importance liées notamment à la propriété foncière, au bétail, aux affaires pénales et à la politique. Les autres cas étaient réglés à des échelons inférieurs par des Cours présidées par les Chefs (*Abaganwa*), les Sous-Chefs (*Abatware*) ainsi que les *Bashingantahe* sur les collines.

La société burundaise attachait un grand prix au droit à la vie et au droit à la justice. Il existait, en effet, des mécanismes qui limitaient l'arbitraire que pouvaient exercer les gouvernants. C'est le cas des *Banyarurimbi* (Conseillers politiques et judiciaires du Roi). Ces dignitaires siégeaient à la Cour que présidait le Roi lui-même et ce dernier ne pouvait aller à l'encontre d'une décision prise unanimement par eux. C'est le cas également du rôle joué par les *Bashingantahe* aux niveaux des collines, à la Cour des Sous-Chefs et des Chefs.

Issus des couches populaires, les *Banyarurimbi* et les *Bashingantahe* rendaient la justice judiciaire mais aussi ils servaient d'organe régulateur de la paix sociale. Ils ne pouvaient pas en être autrement lorsque l'on a à l'esprit que le profil d'un *Mushingantahe* devait répondre à des critères très rigoureux : être un homme mûr, être reconnu publiquement comme un homme juste, être clairvoyant et intègre, être capable de se sacrifier pour l'intérêt général, être compétent, sage et disponible, avoir le sens de la vérité et un sens élevé des responsabilités. Bien plus, la population était associée à l'investiture desdits *Bashingantahe*. En effet, leur investiture, après un stage probatoire, était publique et toute personne qui avait des raisons de s'opposer à l'admission d'un candidat au sein du corps des *Bashingantahe* pouvait le faire librement.

Nonobstant le rôle régulateur joué par les institutions de l'époque, il existait des pratiques incompatibles avec les droits de l'homme et la dignité humaine. C'est entre autres les pratiques arbitraires en rapport avec *Ukungaga* (exproprier) et *Ukwangaza* (exiler). Il faut ajouter également *l'Ubugabire* (contrat de bail à cheptel) et *l'Ubugererwa* (contrat de cession de terre moyennant prestations particulières) qui pouvaient générer des rapports d'inégalité.

Au regard du fonctionnement du système monarchique à la période pré-coloniale, deux idées peuvent être retenues.

Premièrement, dans ses aspects positifs, la monarchie était, d'une part, parvenue à forger une nation, à maintenir l'unité nationale et la paix sociale. D'autre part, elle avait pu mettre en place une institution d'essence démocratique à savoir l'institution d'Ubushingantahe. Enfin, le pouvoir monarchique n'était pas perçu comme exercé exclusivement dans l'intérêt des dirigeants mais aussi dans l'intérêt de la population et du maintien de l'ordre social.

Deuxièmement, dans ses aspects négatifs, même si l'ensemble de la population vivait à peu près dans des conditions semblables, le système monarchique recelait des inégalités liées aux privilèges de naissance reconnus à la classe dirigeante. Par ailleurs, le pouvoir monarchique pouvait être arbitraire malgré la présence d'institutions de régulation sociale.

II. LA PERIODE COLONIALE ET TUTELAIRE

Contrairement à la période précédente, la période coloniale et tutélaire présente l'avantage d'être couverte par des écrits. L'on notera, à ce propos, qu'une des caractéristiques communes de certains écrits est d'avoir classifié la population burundaise en Hutu, Tutsi et Twa sur base de critères pseudo-scientifiques inspirés par l'idéologie raciale. Ces écrits ont eu une influence néfaste sur l'intelligentsia burundaise, les partis politiques et l'évolution politique du Burundi indépendant.

Cette période pourrait être subdivisée en deux moments: la période allemande et la période belge.

La période d'occupation allemande a duré de 1889 à 1916. De cette période l'on retiendra la signature du *Traité de Kiganda (1903)* qui consacra la perte de la souveraineté du pays. La domination allemande du Royaume du Burundi est remplacée par celle de la Belgique. Cette dernière s'étendra de 1916 à 1962, date à laquelle le Burundi recouvra sa souveraineté.

De 1916 à 1923, le Burundi est placé sous occupation militaire belge. De 1926 à 1946 le Burundi se trouve sous mandat belge. En 1946, par un accord passé entre la Belgique et l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Burundi est mis sous tutelle belge. La période du mandat et de tutelle belges sera caractérisée par deux sous-périodes. La première se situe entre 1925 et 1960 ; la seconde s'étend de fin 1960 au 1er juillet 1962.

Pendant la première sous-période, l'Administration belge prend le pouvoir en mains et procède à une série de transformations de la vie politique et administrative du pays. En effet, entre 1925 et 1933, des changements interviennent qui ont notamment pour effet la limitation et l'affaiblissement du pouvoir royal, le renforcement du pouvoir des *Baganwa* dont on fait des fonctionnaires de l'*Administration belge*, la destitution progressive des Chefs et des Sous-Chefs *Batutsi* et *Bahutu*.

En 1952, la tutelle procède à nouveau à une organisation des structures traditionnelles. Elle instaure des organes consultatifs élus à tous les échelons de l'administration traditionnelle dont le Conseil Supérieur du Pays. En 1959, la Déclaration Gouvernementale relative à l'avenir du Ruanda-Urundi envisage d'autres réformes. Le Décret intérimaire du 25 décembre

1959 les définit ainsi «suppression de la dualité administrative entre autorités de tutelle et autorités coutumières, création à l'échelon des communes de conseils élus au suffrage universel, à l'échelon du pays, d'assemblée composée de membres élus au second degré et de représentants des intérêts des notables».

Quelques mois après, le contenu de ce Décret se matérialise. Le Conseil Supérieur du Pays est remplacé par une Commission intérimaire de cinq membres qui sera complétée par la création de neuf commissaires du pays. Les chefferies deviennent des provinces. Les sous-chefferies et les centres extracoutumiers sont supprimés et remplacés par des communes.

Pendant la deuxième sous période, le Burundi se prépare à passer de la domination à l'indépendance. Outre les institutions déjà en place, cette période est marquée par l'existence de nombreux partis politiques sur l'échiquier politique national. Les uns, comme le Parti UPRONA (Union pour le Progrès National) réclame l'indépendance immédiate. Les autres, comme le Parti Démocrate Chrétien (PDC) se déclarent adversaires d'une si rapide indépendance.

La vie politique de l'époque est marquée par l'existence de nombreux partis politiques dont certains n'avaient pas de programmes, d'autres étant ethnistes ou manipulés par les étrangers. La compétition entre les partis se caractérise par la violence et l'intolérance qui reste gravées dans la mémoire des Burundais de l'époque.

Sur le plan institutionnel, une Constitution provisoire est adoptée le 26 novembre 1961. Elle accorde d'importantes pouvoirs au Nwami dont l'exercice du pouvoir législatif assuré conjointement avec le Parlement. Le Roi a aussi le droit de dissoudre le Parlement. Les décisions prises par le Roi dans le cadre des pouvoirs qui lui étaient reconnus par la Constitution ne devenaient effectives qu'avec l'accord préalable du Représentant de la puissance tutélaire.

Pendant toute la période sous analyse, C'est l'administration coloniale qui domine le jeu politique. La souveraineté populaire est mise sous le boisseau. Mais la population burundaise n'a jamais accepté la domination étrangère. Et à la faveur de la vague des demandes d'indépendance qui traverse le continent africain à partir des années 1958, le Burundi réclame son indépendance.

L'on retiendra que les périodes allemande et belge n'ont pas été respectueuses des droits de l'homme et de la dignité humaine. En témoigne, entre autres, l'usage de la chicote. Bien plus, l'administration étrangère neutralisa toute la hiérarchie du pouvoir autochtone et interdit le droit de former des associations notamment celles ayant un caractère politique. Ces dernières ne seront autorisées qu'à partir de l'année 1959.

A la question de savoir si l'on peut mettre en évidence quelques règles, institutions ou pratiques démocratiques pendant la période d'occupation allemande et la période de domination belge, force est de se rendre compte qu'elles sont caractérisées, dans l'ensemble, par l'absence de démocratie véritable. En effet, la domination d'un peuple par un autre est la négation même de la démocratie.

III. LE BURUNDI INDEPENDANT

Cette période comprend le régime monarchique et le régime républicain ; ce dernier recouvre la Première République, la Deuxième République et la Troisième République.

A. La période monarchique

Il s'agit d'une période relativement courte (1er juillet 1962 - 28 novembre 1966) mais riche en événements politiques.

Quelques temps après l'accession du Burundi à l'indépendance nationale (1er juillet 1962), une nouvelle constitution est promulguée (16 octobre 1962). Elle expurge de la précédente les dispositions qui accordaient à la Tutelle belge le pouvoir de régenter les actes du Royaume.

La nouvelle Constitution prévoit les trois pouvoirs: exécutif, législatif et judiciaire. Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui nomme et révoque ses Ministres. Le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Parlement et le Roi.

Sur le plan des institutions dirigeantes, il convient de noter que le Parti UPRONA a, au lendemain de l'accession du Burundi à l'indépendance, la haute main sur les affaires politiques du Royaume. Il est pratiquement la seule formation politique organisée qui occupe la scène politique nationale, les autres partis s'étant éclipsés notamment à la suite de l'assassinat du Prince Louis RWAGASORE.

Toutefois la direction nationale du Parti UPRONA ne tarde pas à être minée par des dissensions internes. Elles résultent, pour l'essentiel, du vide politique laissé par l'assassinat du Prince. Ces incompréhensions se transposent au Gouvernement et au Parlement. Ce dernier se scinde en deux camps. Ces courants, au départ idéologiques, étaient étiquetés «progressistes» et "modérés". Mais vite, ils dégénèrent et prennent une coloration ethnique. Le premier, dénommé «CASABLANCA» était à prédominance tutsi; le second dit «MONROVIA» était à prédominance hutu.

Conscient des dangers que le pays était en train de courir, le Roi essaiera de se situer au-dessus de ces querelles partisans. Il tentera, en-vain, de restaurer son autorité. Il crée des Secrétariats d'Etat sous son contrôle (Secrétariats d'Etats à la Gendarmerie, à l'Armée et à la Justice). Ces efforts ne seront pas couronnés de succès. Il ne parvint pas à rétablir les équilibres nécessaires au sein de la classe politique. La rupture était entamée. La conscience nationale avait cédé la place à la conscience ethnique au sein de la classe dirigeante.

Sur le plan institutionnel, la période se caractérisera par une grande instabilité politique et par l'absence d'une véritable participation de la population dans la conduite des affaires qui engagent son destin.

Du point de vue des droits de l'homme, il est à noter que le contenu de la Constitution ne sera pas toujours respecté. La période sera marquée par de nombreuses et graves violations des droits de l'homme. En témoignent les arrestations et emprisonnements de mandataires

politiques, les assassinats de leaders politiques, les pertes de vies humaines lors de la tentative de coup d'Etat d'octobre 1965 et de la répression sévère qui s'en suivit, les intrigues sournoises destinées à évincer des concurrents.

L'expérience démocratique sous la période monarchique du Burundi indépendant a connu de sérieuses difficultés malgré l'existence d'institutions d'allure démocratique. Un apprentissage préalable de la manière de gérer le pays dans un cadre pluripartisan et de vivre la démocratie pluraliste a fait défaut. Et c'est probablement ce qui rend compte des nombreux pièges dans lesquels les acteurs de la scène politique nationale de l'époque sont tombés : non respect du prescrit des textes de loi, instabilité politique, intolérance, violence à la place de la solution des conflits par des moyens pacifiques.

B. La période républicaine

1. La Première République

Issue d'un coup d'Etat, la Première République s'étend du 28 novembre 1966 au 1er novembre 1976. Tout comme la précédente, cette période est également riche en événements politiques.

A la proclamation du nouveau régime, la Constitution est suspendue. En attendant l'élaboration d'une nouvelle Constitution, un décret-loi confie au Chef de l'Etat les pouvoirs exécutif et législatif exercés avec la participation du Gouvernement.

Pour tenter de restaurer l'unité nationale entamée par les événements sanglants de 1965, le régime de la Première République fait montre d'une ouverture remarquable aux hommes et aux problèmes. Dans le cadre du Parti UPRONA, des changements de nature à assurer la participation de la population interviennent. En effet, le Parti UPRONA connaît une profonde restructuration du sommet jusqu'aux collines (1966-1968). Les réunions du Parti se tiennent régulièrement. L'Union des Femmes Burundaises (UFB) est créée. La Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR) est réorganisée jusqu'à la colline.

Avec l'intégration en son sein de l'Union des Travailleurs du Burundi (UTB), de la JRR et de l'UFB, le Parti UPRONA, devenu parti unique par l'arrêté-loi du 23 novembre 1966, assoit son pouvoir et petit à petit se confond avec l'Exécutif au sommet.

Après la tentative de coup d'Etat de 1969, des changements en sens inverse s'observent. Le Président de la République qui, jusque là, avait ouvert les postes de l'administration à toutes les composantes de la population va changer d'attitude. Il se laisse facilement influencer par son entourage. La classe dirigeante quant à elle se livre à un exercice malsain de lutte d'influence.

En 1974, une nouvelle constitution est promulguée. Elle consacre le principe du Parti unique. De plus, d'après la Constitution, le Parti unique contrôle l'action du Gouvernement et du pouvoir judiciaire. Le Chef de l'Exécutif est à la fois Secrétaire Général du Parti UPRONA, Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement. Même le pouvoir législatif est confié au Président de la République.

En matière des droits de l'homme, il y a lieu de noter que la Première République est marquée par des troubles à la fois graves et répétés à intervalle proche : 1969, 1971, 1972 et 1973. Ces événements ponctués de jugements rendus par des juridictions d'exception ont porté gravement atteinte au respect de la personne humaine, de ses libertés et de ses droits. L'absence d'autorité lors de ces périodes de crise est mise à profit par certains groupes pour régler les comptes avec leurs "adversaires".

Le recours à la violence a pris le pas sur la solution pacifique des conflits sociaux.

Le régime de la Première République se caractérisa dans ses débuts par des comportements démocratiques réels. Il s'engagea à considérer tout le monde sur le même pied d'égalité, associa toutes les composantes de la population à la gestion des affaires publiques, restructura le parti du sommet à la base afin que le peuple puisse s'y épanouir.

Mais très vite, l'ouverture et le dynamisme qui avaient été les traits caractéristiques du régime disparaissent. L'essentiel des pouvoirs est *concentré entre* les mains d'un petit groupe d'hommes autour du Président de la République. Le pouvoir s'enfonça dans les divisions à caractère ethnique et régional, et dans d'autres travers tels le népotisme et la corruption.

2. La Deuxième République

La Deuxième République dure du 1er novembre 1976 au 3 septembre 1987. Elle est également issue d'un coup d'Etat militaire. A sa proclamation, la Constitution de 1974 est suspendue. Dans la phase dite de transition, les pouvoirs exécutif et législatif sont confiés au Président de la République dont les actes sont pris par décrets-lois et décrets après délibération en Conseil des Ministres.

La vie du régime de la Deuxième République connut deux mouvements manifestement contradictoires : un mouvement de renouveau national et un mouvement de gestion autoritaire du pays.

Le mouvement de renouveau national va jusque vers 1981 - 1982. Pendant cette période, un processus de démocratisation caractérise la vie nationale. En effet, dès les premières années de la Deuxième République, les nouveaux dirigeants déploient des efforts remarquables de redressement de l'Etat et d'assainissement de la situation politique, économique et sociale du pays. Des projets de développement sont initiés et de nouvelles entreprises publiques et para-publiques sont créées.

Bien plus, les pouvoirs publics s'attellent à restaurer la paix et la justice sociales notamment en associant tous les Burundi, sans distinction ethnique ou régionale, à la gestion des affaires publiques, en supprimant l'institution d'Ubugererwa, en réinsérant les réfugiés burundais auxquels un appel avait été lancé pour qu'ils regagnent leur pays.

Au niveau du Parti, l'adhésion est rendue libre. La confiance est rétablie par l'esprit d'ouverture et la mise sur pied d'une démarche cohérente dont l'aboutissement est la tenue du premier Congrès National du Parti en 1979. Des mécanismes d'élection remplacent le système de

nomination. Des séminaires au cours desquels sont passés en revue les différents secteurs de la vie politique, économique et sociale sont régulièrement organisés dans tout le pays à l'intention des organes dirigeants du Parti et des mouvements intégrés.

A la fin de la même période, une nouvelle Constitution est promulguée (novembre 1981) et est suivie de la mise en place des institutions d'allure démocratique dont l'Assemblée Nationale. La Constitution prévoit la séparation des trois pouvoirs avec une prééminence du Président de la République. *En* particulier, celui-ci peut dissoudre l'Assemblée Nationale alors que cette dernière ne peut pas censurer le Gouvernement.

La période de la gestion autoritaire de la vie nationale devient manifeste à partir de 1982, mais dès 1979-1980, on observe déjà des signes évidents de dérapage. En effet, alors que le régime de la Deuxième République avait renoué avec le peuple burundais par les différents changements qu'il avait fait intervenir, il ne tarda pas à dévier au point que le pouvoir se trouva accaparé par une équipe restreinte de personnes au centre de laquelle se plaçait le Président de la République. Désormais le pouvoir se montre de plus en plus autoritaire. Les pouvoirs exécutif et législatif sont, par un jeu subtil, contrôlés par le Président de la République. L'indépendance de la magistrature n'est pas toujours respectée. Les relations Eglise-Etat se détériorent. La classe dirigeante s'enfonce dans l'affairisme, les divisions à caractère ethnique, régional ou clanique. La population est, au bout du compte, tenue à l'écart de la gestion des affaires qui la concernent notamment par le fait que l'Assemblée Nationale ne joue qu'un rôle symbolique.

Les droits de l'homme ont été proclamés par la Constitution mais ne seront pas toujours respectés. La liberté d'expression cède progressivement la place à la loi du silence. Un climat de méfiance se développe et des pratiques d'exclusion sur des bases ethniques, régionales ou autres s'installent. Les abus commis par les services de la sûreté nationale sont nombreux. Les règles de procédure judiciaire ou administrative ne sont pas toujours suivies. Enfin, le conflit Eglise-Etat atteint des dimensions considérables notamment par les entraves mises à la liberté du culte.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que la pratique démocratique qui caractérisait les débuts du régime de la Deuxième République ne tarda pas à s'estomper. En cherchant à tout prix à se maintenir et à dominer tout le système, le régime devint autoritaire et ne sut plus respecter ou faire respecter les droits et les libertés fondamentales de l'homme.

3. La Troisième République

Issue également d'un coup d'Etat militaire, la Troisième République intervient le 03 septembre 1987.

Restaurer la confiance au sein de la population, assainir la gestion de l'Etat, assurer une meilleure protection des droits de l'homme, telles sont les principales préoccupations des nouveaux dirigeants. Très vite, ces derniers se mettent à l'oeuvre et accélèrent l'allure après les événements dramatiques de NTEGA-MARANGARA (août 1988).

En effet, l'importante question de l'unité nationale, longtemps demeurée sujet tabou, est soumise au débat et analysée sans détour ni faux-fuyant dans tous les milieux à travers les réunions, les colloques et autres voies. L'élaboration et l'adoption par référendum de la Charte de l'unité nationale constituent le prolongement et l'un des aboutissements de cette vaste consultation populaire. Cette démarche est la manifestation, dans les faits, de la politique de dialogue et de concertation prônée par la Troisième République.

Sur le plan des institutions, la Constitution de 1981 a été suspendue. Pendant la période transitoire, en attendant la mise en place d'institutions définitives, les pouvoirs législatif et exécutif sont confiés au Président de la République dont les actes sont pris par décrets-lois et décrets après délibération en Conseil des Ministres.

Dans le souci de partage du pouvoir, il existe un poste de Premier Ministre depuis le mois d'octobre 1988. Le Premier Ministre est chargé de la coordination et de la supervision des activités du Gouvernement ainsi que d'autres tâches lui confiées par le Président de la République. Il préside le Conseil des Ministres en cas d'empêchement du Président de la République.

Au niveau du Parti UPRONA, un vaste mouvement de restructuration est observé et se poursuit afin que le Parti et ses mouvements intégrés puissent partir sur des bases nouvelles, des bases beaucoup plus solides. En décembre 1990, un Congrès Extraordinaire Elargi du Parti UPRONA a été tenu où des Burundais non membres ont participé.

Le principe du respect des libertés individuelles et des droits de l'homme est affirmé et dans l'ensemble traduit dans les faits. En témoignent, entre autres :

- la normalisation des rapports entre l'Eglise et l'Etat
- le changement des méthodes de travail des services chargés de la sécurité publique et du renseignement ;
- la ratification d'un certain nombre de conventions et accords internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant ; la convention contre toute sorte de discrimination à l'égard de la femme ;
- l'agrément, par le Gouvernement, d'associations indépendantes de défense des droits de l'homme ;
- la mise en place d'un Conseil de discipline chargé de contrôler les abus que commettraient les membres des corps de police ;
- la mise en oeuvre d'une politique de rapatriement volontaire, de réinstallation et de réinsertion socio-professionnelle des réfugiés burundais.

Il reste cependant que certaines pratiques non démocratiques subsistent encore. Il s'agit notamment des cas de tortures et d'arrestations arbitraires observées ici et là, des cas de détentions préventives prolongées, des abus de pouvoir et des cas de corruption.

Comme on s'en rend compte, le régime de la Troisième République se caractérise, à ce jour, par un effort d'asseoir la démocratie dans le pays, d'affermir les meilleures méthodes de gestion de la chose publique, d'assurer la participation de la population au processus de prise de décision et de développement, de protéger et de défendre les libertés et les droits de l'homme.

Toutefois, d'autres efforts restent à fournir pour asseoir une démocratie véritable dont un des principaux piliers est le respect et la défense des droits et libertés fondamentales de la personne humaine.

Troisième chapitre

ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET CONTEXTE BURUNDAIS ACTUEL

Après avoir analysé l'expérience démocratique du Burundi et avant d'étudier les institutions démocratiques qui conviennent à notre pays, la Commission Constitutionnelle a jugé utile de discuter de l'environnement international de l'heure et du contexte burundais actuel.

I - ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Ces dernières années ont vu se succéder une série d'événements qui ont profondément influencé les affaires du monde. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la situation internationale a été marquée par la concurrence de deux systèmes socio-économiques : le capitalisme et le communisme.

La remise en cause du système communiste est la conséquence d'un vaste mouvement démocratique né en Europe de l'Est qui aujourd'hui touche l'Afrique.

Dans plusieurs pays du continent, des mouvements populaires et des organisations politiques exigent le pluralisme politique, l'amélioration des conditions de vie, la fin de la corruption. D'une certaine manière, ils demandent une rupture avec le passé.

Le rôle de l'Occident y est indéniable. Par des moyens d'intervention multiformes (pressions par le biais de l'assistance financière aux Etats, soutien aux partis d'opposition, utilisation des médias, etc.) l'Occident cherche à influencer sur l'évolution des pays en affirmant ses exigences notamment dans les domaines du respect des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste, de l'économie de marché. S'il est un fait que son influence a toujours été prépondérante depuis les indépendances, elle trouve aujourd'hui une expression particulière et déterminante depuis que l'autre camp qui lui disputait le leadership du monde s'est affaibli considérablement.

Le mouvement qui secoue l'Afrique se déroule dans un contexte économique marqué par la déroute des économies africaines. Cette dernière est due en grande partie à la gestion désastreuse des ressources et des programmes de développement et à la prééminence d'un ordre économique international injuste marqué aujourd'hui par la chute des prix des matières premières, le poids écrasant de la dette, la dépendance toujours croissante des Etats.

A l'intérieur des Etats, cette situation a comme résultat la tendance à une paupérisation généralisée, l'extension alarmante de la misère et de la pauvreté génératrice de tensions sociales, de conflits et désordres de toutes sortes mettant en cause toute velléité de redressement économique. S'il est un fait que cette situation appelle plus de démocratie pour y faire face, il n'en est pas moins vrai qu'elle rend vulnérable le processus démocratique. La pauvreté de la population la rend manipulable. De la même manière, la fragilité, et l'impuissance des Etats les rendent dépendants de l'extérieur

Il est dit plus haut que des facteurs internes étaient à la base de l'émergence du mouvement démocratique actuel. En effet, la gestion politique et économique par des régimes autoritaires et souvent corrompus mettant en oeuvre le tribalisme, le népotisme, l'arbitraire et la gabegie a donné naissance à des sociétés de misère.

Les populations, victimes d'injustices et de privations diverses, longtemps tenues à l'écart de la gestion des affaires qui les concernent, aspirent à un ordre nouveau qui leur réserve plus de chances et de place.

L'évolution nouvelle du monde donnerait à certains ,groupes sociaux, surtout les syndicats et les organisations estudiantines, les possibilités d'exiger un ordre institutionnel nouveau fait de plus de démocratie et de mieux-être matériel.

Au delà du constat qui vient d'être fait, il importe de s'interroger sur le contenu du mouvement actuel. A-t-il, au delà des réclamations sur la démocratie et le multipartisme, des solutions à opposer à l'échec de la gestion économique dont les effets ravagent les campagnes et villes africaines ? Implique-t-il suffisamment les peuples des pays concernés ? Ne risque-t-il pas, sous le couvert de démocratie, de se satisfaire de luttes sectaires et partisans, de logiques tribalistes et régionalistes sans dimension nationale et partant sans avenir ? Autant de questions qu'il est primordial de poser dès maintenant pour assurer au mouvement actuel un succès à la hauteur des espoirs qu'il suscite.

Pour aboutir et durer, il faut souligner avec force que le mouvement actuel doit s'approfondir et se doter de véritables projets de société rassembleurs qui réservent la part première au peuple.

Telles sont les exigences non seulement pour réussir durablement le renouveau institutionnel mais aussi et surtout le redressement économique sans lequel l'entreprise actuelle est sans lendemain.

II - CONTEXTE BURUNDAIS ACTUEL

Le courant en faveur de la démocratie a trouvé le Burundi déjà engagé dans un mouvement de changement politique marqué par le débat sur les grandes questions nationales, la remise en cause des anciens modes de gestion de l'Etat, la promotion et la défense des droits de l'homme, le développement du mouvement associatif, la recherche d'une participation plus accrue des populations aux affaires nationales et locales. Il n'empêche que la situation nouvelle du monde, particulièrement de l'Afrique, crée au Burundi une conjoncture nouvelle où des idées s'expriment en faveur d'un approfondissement du processus démocratique et pour le pluralisme politique.

Pays où la très grande majorité de la population (95%) vit en milieu rural et des produits de la terre, le Burundi est peuplé avec une densité moyenne de 207 habitants au km² et a une croissance démographique de 3,06% par an. exigüité des exploitations agricoles rurales qui s'atomisent *constamment*, la faiblesse du secteur moderne se combinent avec l'enclavement et

la forte dépendance pour créer une pauvreté de masse malgré des progrès réels dans les domaines aussi importants que la santé, l'éducation, l'habitat, etc.

La population reste encore marquée par les séquelles des violences à caractère ethnique qu'a connues le pays. Celles-ci ont contribué à créer une conscience ethnique et une certaine désaffection des populations à l'égard des dirigeants et du discours politique.

La conséquence en est que face au vaste débat qui s'organise sur la démocratie, la grande majorité de la population rurale se préoccupe beaucoup plus de la paix sociale, de la survie matérielle, de la justice, de l'amélioration des conditions de vie.

A. Facteurs et atouts en faveur de la démocratisation de la vie politique

Il y a au Burundi des raisons certaines qui poussent à la démocratisation des institutions et de la vie politique.

Parce que dans le passé la gestion du pays a beaucoup souffert de divisions ethniques et régionalistes, de corruption et d'injustices diverses, parce que souvent la population a été tenue à l'écart des affaires qui la concernent et que la gestion économique n'a pas toujours été rationnelle, beaucoup croient que la démarche démocratique est le meilleur remède aux problèmes du pays.

Pour les Burundais en quête de démocratie, la démarche démocratique initiée par la Troisième République doit s'imbriquer dans le mouvement actuel qui traverse l'Afrique et le Burundi pour se transformer en un projet politique destiné à poser les fondements durables d'institutions représentatives de la population pour la gestion du pays. La démarche démocratique initiée est aussi l'arme à opposer au problème ethnique. La question ethnique a, depuis quelque temps, été une hypothèque qui a pesé négativement sur le devenir du Burundi. Certes, les partisans de l'unité et de la concorde nationales sont nombreux, mais le problème subsiste. Certains burundais ont une conscience ethnique aiguë. Une démocratisation de la vie politique bien menée permettrait de poser les fondements durables d'un pays uni où les passions et les rancoeurs accumulées pourraient être résorbées progressivement.

Dans la mesure où des institutions démocratiques assureraient plus de participation du peuple et de meilleurs mécanismes de contrôle en évitant les gaspillages et les détournements de ressources, la démocratie permettrait une meilleure gestion de la chose publique en assurant notamment une meilleure conception et une meilleure exécution des projets de développement, en organisant plus efficacement la production.

Par ailleurs, le système politique actuel fondé sur le monopartisme est, en plus, marqué par le cumul du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Cet état de choses comporte des limites réelles au regard de la liberté d'association et de la gestion démocratique du pays. Aussi, une évolution s'impose pour instaurer la séparation des pouvoirs et permettre à chaque citoyen d'adhérer à la formation politique de son choix.

Il faut enfin mettre en place des mécanismes institutionnels permettant l'alternance au pouvoir par voie démocratique sans passer par les coups d'Etat.

Sur le plan des relations avec l'extérieur, le Burundi est engagé depuis un certain temps dans un programme de réformes économiques fondées sur le libéralisme économique. D'aucuns soutiennent que cette libéralisation de l'économie devrait aller de pair avec une libéralisation de la vie politique.

Il apparaît donc que le Burundi adhère d'autant plus aisément à ce mouvement international d'idées qu'il était lui-même déjà engagé dans cette dynamique de changement.

Les Burundais attendent de la démocratisation de la vie politique qu'elle renforce les bases de l'unité nationale par le respect et la promotion des droits et libertés fondamentales de la personne humaine. Parce qu'elle met en oeuvre la participation et le contrôle de la population, la démocratie assurerait une gestion plus efficace, plus transparente et plus équitable de la chose publique. Elle est susceptible de garantir un climat de confiance propice aux investissements des nationaux et des étrangers et promouvoir un développement pour tous, source de plus de prospérité matérielle. Confusément, les gens s'attendent à ce que le système démocratique leur assure plus de bien-être, plus de liberté, plus de justice sociale et d'égalité.

Si le processus démocratique soulève des craintes dont il va être question plus loin, il comporte aussi des atouts. L'existence d'une unité nationale multiséculaire vivace malgré ses brèches récentes, d'une même langue, d'une même culture, la *pérennité* de la noble institution d'Ubushingantahe et de nombreuses valeurs de la culture burundaise, les leçons d'une histoire politique malheureuse et violente, la promotion du débat contradictoire et de la tolérance, la démarche entamée d'une préparation pédagogique du processus sont autant d'atouts qui, bien exploités, aideraient le Burundi dans la quête actuelle d'une vraie démocratie.

B. Problèmes liés à la démocratisation

1. Crainte de dérive ethnique

Dans le passé, Il est arrivé que la compétition des partis politiques se fonde sur des considérations à caractère ethnique. L'histoire récente du Burundi est marquée par les violences ethniques. L'évolution politique du pays a favorisé l'émergence d'une conscience ethnique et a accumulé passions et frustrations de toutes natures défavorables à l'intégration nationale. Il y a donc un danger réel que la compétition politique se porte sur le terrain subjectif des particularismes ethniques et régionalistes, compromettant ainsi les objectifs nobles de la démocratie et de la Charte de l'unité nationale. Le danger existe que se forment des groupements politiques et des institutions fondés sur l'appartenance ethnique.

En effet, la lutte pour le pouvoir et la défense d'intérêts personnels peuvent pousser certains hommes politiques à exploiter la conscience ethnique ou d'autres formes de division. Cette démocratie pervertie est d'autant plus redoutée qu'une certaine propagande fait l'apologie de l'idéologie divisionniste dont la mise à exécution mettrait le pays à feu et à sang.

Il est primordial que le régime politique à mettre en place et les hommes politiques se préoccupent de ce grave danger et donnent toutes les chances de succès aux institutions démocratiques.

2. Crainte d'instabilité politique

En dehors des dangers de l'ethnisation de la vie politique, des risques réels d'instabilité politique sont concevables dans l'hypothèse où aucun parti politique ne réunirait une majorité absolue au Parlement et qu'aucune coalition stable ne se dégagerait.

Les conflits entre L'Executif et le Législatif peuvent déboucher sur un blocage des institutions et compromettre le fonctionnement de l'Etat et des programmes de développement comme ce fut le cas au cours de la période 1962 à 1966.

Le système institutionnel devrait édicter des règles qui garantissent autant que possible la stabilité politique.

3. Crainte de perversion du procédé électoral

La démocratisation en ce qu'elle entraîne la compétition partisane peut comporter des effets pervers lorsqu'elle est appliquée dans un milieu où la pauvreté et l'analphabétisme de la population accroissent sa vulnérabilité.

La corruption des électeurs peut alors fausser la compétition et troubler la paix sociale. La corruption des élus peut même compromettre la souveraineté nationale. C'est pourquoi il importe de bien réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

De l'ensemble des considérations qui précèdent, il ressort que, si le processus de démocratisation en cours au Burundi répond à l'attente de la population, il suscite en même temps des craintes. Toutefois, il est possible de résorber ces craintes notamment par le moyen d'une réglementation appropriée du système des partis politiques et du régime politique à mettre en place.

DEMIEME PARTIE :

QUELLES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES POUR LE BURUNDI

Chapitre premier

DEMOCRATIE ET VALEURS DE LA SOCIETE BURUNDAISE

Avant d'entreprendre sa réflexion sur la nature des institutions à proposer pour notre pays, la Commission Constitutionnelle s'est interrogée sur les valeurs que la démocratie doit promouvoir. Il lui est apparu, en effet, que le système démocratique ne saurait être une simple mécanique institutionnelle. Il repose nécessairement sur un ensemble de valeurs dont le respect témoigne de sa réussite et le non respect de son échec. Les valeurs sont l'âme et le moteur de la démocratie. Ce sont elles qui lui permettent d'apparaître elle même comme une valeur.

Certes, il existe de nombreuses valeurs dont une société peut se prévaloir. Cependant, toutes les valeurs ne sont pas également essentielles à la démocratie. C'est pour cela que la Commission Constitutionnelle s'en est tenue à celles qui sont le plus essentiellement liées à la démocratie*. De même a-t-elle jugé nécessaire de mettre en évidence la hiérarchie qu'elles forment dans leurs façons respectives de marquer la démocratie.

Définir la valeur n'est pas une chose aisée. Elle recouvre les domaines les plus divers allant de l'économie à la morale en passant par les mathématiques et l'esthétique. D'autre part, si l'on s'en tient au seul côté moral qui nous intéresse le plus ici, la notion de valeur oscille entre le fait et le droit ; elle s'applique aussi bien à des choses qu'à des idées.

La valeur est ce qui est vrai, beau, bien selon un jugement personnel plus ou moins en accord avec celui de la société de l'époque. On peut illustrer cela en mentionnant les valeurs morales, sociales, esthétiques, etc.

L'on comprend ici que les valeurs sont définies aussi bien par rapport à l'appréciation d'une société que par rapport à celle des personnes individuelles.

S'agissant de mettre en ordre les valeurs liées à la démocratie, il y a lieu de distinguer entre les catégories de valeurs suivantes :

- les valeurs *sacrées*,
- les valeurs *fondamentales* liées à la démocratie,
- les valeurs *sociales et culturelles traditionnelles* liées à la démocratie.

1 - LES VALEURS SACREES

A la base de la démocratie se trouvent des valeurs qui ont un caractère inviolable et que les institutions démocratiques doivent d'emblée garantir et respecter sous peine de se renier elles-mêmes. La Commission Constitutionnelle qualifie ces valeurs de sacrées. Elles sont ainsi qualifiées parce qu'elles sont inviolables et qu'on leur doit un respect absolu. Ce sont des valeurs universelles, valables pour tous, en tout temps et en tout lieu. De ce fait, toute démocratie repose nécessairement sur leur respect.

En tant que telles, ces valeurs sont en rapport étroit avec les droits de l'homme dans la mesure où elles mettent l'homme au centre des institutions, comme leur référence première.

Comme valeurs de cette nature, la Commission Constitutionnelle a identifié les suivantes : le respect de la vie, la dignité de la personne humaine et le bien commun.

1. Le respect de la vie humaine

Il ne fait pas de doute que la vie humaine a un caractère hautement sacré. Cela est tellement évident qu'on l'oublie souvent. Mais lorsque la vie est supprimée ou menacée de l'être, sa valeur nous réapparaît dans toutes ses dimensions. Notre société a une amère expérience du non respect de cette valeur.

En réalité, le droit à la vie n'est pas un droit de l'homme parmi les autres ; il est celui sans lequel les autres n'auraient même pas d'existence.

Nos ancêtres l'avaient bien compris. Ils attachaient une grande importance à la vie humaine. Ils considéraient, en effet, que supprimer la vie était le crime absolu. C'est pour cette raison qu'ils interdisaient de verser le sang. Ils inculquaient aux enfants le sens du respect de la vie dès leur plus jeune âge. Cela transparaît dans les interdits de la vie quotidienne relatifs à l'empêchement d'attenter à toute vie, même animale. Pour eux, la vie avait un grand prix. On s'en aperçoit à la manière dont la fécondité était valorisée et considérée comme une bénédiction, par les soins dont on entourait les enfants depuis leur naissance, par la solidarité dont tout le monde se témoignait mutuellement quand la mort frappait un être humain. La société burundaise actuelle *continue* à être attachée à cette valeur.

Compte tenu de ce caractère sacré de la vie humaine, les institutions proposées doivent être mises au service du respect, de la promotion et de l'amélioration de la qualité de la vie. Si elles veulent être réellement démocratiques, elles doivent s'opposer à tout ce qui la dégrade ou la supprime.

2. La dignité de la personne humaine

Il ne suffit pas de respecter la vie. Encore faut-il lui aménager des conditions d'épanouissement qui correspondent à sa dignité d'être doué de raison, de volonté et de liberté.

Lorsque l'homme est placé dans des conditions de vie inhumaines ou dégradantes, lorsqu'il est devenu un objet d'exploitation et non plus un sujet responsable, sa qualité de personne lui est déniée.

C'est pour cela que dans les institutions démocratiques à mettre en place, la personne humaine doit occuper une position centrale. Non seulement, l'homme doit être le premier servi, mais aussi, il doit être le premier responsable de la mise en oeuvre de ces institutions.

3. Le respect du bien commun

L'homme n'est pas un être isolé. Par nature, il est un être social. Pour être pleinement homme, il doit jouir de tous les biens qui permettent son épanouissement social.

Au premier rang de ces biens se trouve le bien commun. Celui-ci peut être défini comme tout bien qui appartient à toute la communauté comme par exemple le territoire national, les équipements et infrastructures publics tels que les routes, les écoles, les adductions d'eau, les hôpitaux, etc. Pour être réellement intégré dans une société, chacun de ses membres doit avoir part à ce bien. Il doit contribuer à son entretien et à sa défense.

Pour chaque membre de la société, le bien commun est à la fois un droit et un devoir; c'est à ce double titre qu'il doit être respecté.

Le droit, c'est l'exigence faite à la société de faire bénéficier des bienfaits du bien commun à tous ses membres.

Le devoir, c'est l'exigence faite à chaque membre de la communauté de subordonner son bien particulier au bien commun. Il en est ainsi lorsque les membres de la société sont appelés à céder de leurs biens, y compris la vie parfois, au profit du bien commun. C'est dans ce sens que le bien commun peut être dit supérieur aux biens particuliers .

Les institutions démocratiques se doivent donc de garantir la jouissance du bien commun à tous les membres de la société, *n'en* exclure ou *n'en* frustrer personne, ne pas le laisser accaparer par quelques-uns, ne pas le laisser dilapider non plus.

II - LES VALEURS FONDAMENTALES LIEES A LA DEMOCRATIE

En plus des valeurs sacrées, la Commission Constitutionnelle en a reconnu d'autres qu'elle a qualifiées de fondamentales. Il en a été question au chapitre premier de la première partie. Il s'agit de : l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement ainsi que l'indépendance et la souveraineté nationales.

La Commission Constitutionnelle a estimé qu'il importe de revenir brièvement sur ces valeurs à ce stade de son rapport pour expliciter leur importance dans la situation actuelle de notre pays et l'avenir de nos institutions.

Notre pays a été marqué par des divisions de toutes sortes et est devenu particulièrement sensible à la question de l'unité nationale. C'est pour cela que la Charte de l'unité nationale a consacré cette valeur comme fondamentale. Car sans unité nationale, la paix, la sérénité, la stabilité sont impossibles. La démocratie elle-même est alors inconcevable.

Dans un pays comme le nôtre où il y a la pauvreté du grand nombre, les institutions à mettre en place doivent prendre à coeur la création d'une société juste, fondée sur la solidarité, la participation de tous au développement et la répartition équitable des biens. La démocratie y serait, en effet, un vain mot si elle ne favorisait que quelques-uns pour défavoriser les autres si elle consacrait l'égoïsme et les inégalités au lieu du partage et de la solidarité.

Les divisions qui ont marqué notre société, les conditions de pauvreté dans lesquelles elle se trouve l'ont rendue fragile du point de vue de la paix sociale. Suspensions, manque de confiance, cloisonnements, exclusions mutuelles, refus de dialogue ont développé une situation de mésentente sociale et entamé la cohésion sociale.

Les institutions démocratiques seront salutaires pour notre pays si elles permettent de créer des conditions durables d'entente et de dialogue entre les différentes composantes de la société burundaise.

Il est un fait que notre pays n'a pas encore atteint un niveau de développement suffisant. Il doit encore accentuer son effort dans ce sens. C'est pour cela que dans les institutions proposées, l'impératif du développement figure en bonne place. Ces institutions doivent favoriser un développement harmonieux de la société et non l'entraver.

L'impératif du développement dont il vient d'être question et le jeu des influences soumettent notre pays à une certaine dépendance qui peut aliéner jusqu'à sa souveraineté. Les institutions proposées doivent avoir le souci de garantir cette valeur de l'indépendance et de la souveraineté nationales sans laquelle la démocratie elle-même est impossible.

Les valeurs dont nous venons de parler doivent imprimer leurs marques dans les institutions proposées afin que ces dernières soient réellement démocratiques. La Commission Constitutionnelle considère qu'elles sont la meilleure, Garantie de la réalisation effective de la démocratie.

III - LES VALEURS SOCIALES ET CULTURELLES TRADITIONNELLES LIZES A LA DEMOCRATIE

La Commission Constitutionnelle a interrogé notre société traditionnelle pour y chercher des valeurs dont on peut s'inspirer dans l'effort de démocratisation des institutions. L'adage Kirundi le dit bien : *agashitsi ka kera kavumbika umuriro* (le bois ancien garde vivace le feu).

Elle a retenu les valeurs suivantes : *ubushingantahe* et le culte de la vérité qui lui est lié, la solidarité sociale, *lbanga* ou le sens de la responsabilité, *ubupfasoni* ou le respect d'autrui et de soi-même, le patriotisme et le souci de compter d'abord sur soi-même.

1. Ubushingantahe

Cette institution est propre au Burundi. Elle allie avec un rare bonheur la droiture morale, la perspicacité juridique et le sens de la conciliation. Elle a longtemps marqué la société burundaise, comme facteur de paix et d'harmonie sociale à travers une justice proche des gens, rendue avec impartialité dans un souci de conciliation.

De plus, l'une des caractéristiques principales des Bashingantahe était leur culte de la vérité à tout prix et leur sens de la délibération pour faire valoir la vérité et rendre la justice.

La Commission Constitutionnelle propose que l'institution d'Ubushingantahe soit réhabilitée de manière à inspirer les institutions démocratiques à mettre en place et leur fonctionnement.

2. La solidarité sociale

Abantu ni magiriranire (les hommes sont solidarité) ont reconnu nos ancêtres. Ils ont fait l'expérience que personne ne peut se suffire à lui seul, que chacun doit compter sur les autres comme eux-mêmes doivent compter sur lui.

Cette expérience peut évoluer dans les formes et les moyens. Elle devrait se maintenir dans sa nature et même s'approfondir. De nouvelles formes de solidarité devraient émerger, inspirées des nouvelles conditions de vie sociale.

Cependant, comme on l'a observé ces dernières années, ce sont les solidarités négatives qui se sont affirmées le plus: l'ethnisme, le régionalisme, le népotisme.

Les institutions à mettre en place devraient favoriser l'émergence des solidarités positives et décourager les solidarités négatives.

3. Ibanga ou le sens de la responsabilité

Sous l'appellation d'ibanga, la tradition burundaise a reconnu une valeur de haute importance : celle qui implique le respect du pacte, du serment, de la parole donnée. En un mot, c'est le sens de la responsabilité assumée dans la discrétion et la fidélité aux règles éthiques, et non pour les avantages immédiats que l'on en retire.

A l'époque actuelle où la tendance est de tout monnayer, les institutions démocratiques à mettre en place doivent veiller à promouvoir cette valeur caractérisée par le sérieux, le sens du devoir et de l'honneur.

4. Ubupfasoni ou le respect d'autrui et de soi-même

Ubupfasoni ou le respect d'autrui a été cultivé par la tradition burundaise. Il est en même temps une vertu démocratique dans la mesure où il permet l'estime mutuelle même lorsqu'on ne partage pas les mêmes idées. Il est à la fois respect d'autrui et respect de soi-même. Dans ce sens, il traduit bien et favorise la tolérance si caractéristique de la démocratie.

La culture démocratique n'est pas du tout celle de l'intolérance ou des injures comme nous le montrent parfois certaines pratiques observées ailleurs. Elle est celle du respect des positions et des propositions de l'adversaire. Seule cette attitude peut laisser la vérité émerger et s'imposer.

5. Le patriotisme

L'amour de la patrie est une valeur liée au bien commun. Il est un devoir pour chaque citoyen. Cette valeur a été à la base de l'édification de la nation burundaise et du recouvrement de sa souveraineté.

Aujourd'hui comme hier, l'attachement et la défense de la patrie sont une valeur qui doit mobiliser les énergies de tous les citoyens.

6. Le souci de compter d'abord sur soi-même

La Commission Constitutionnelle a reconnu une autre valeur de la société burundaise : celle de chercher à résoudre ses problèmes d'abord par elle-même avant de recourir à l'extérieur, aussi bien au niveau familial que national.

Ce souci a développé un sens aigu de la souveraineté nationale, mais aussi un sens de la responsabilité dans la gestion des affaires du pays.

Les valeurs dont il vient d'être question sont les principales valeurs qui ont façonné notre société. En dépit de certaines vicissitudes de notre histoire, elles en ont fait une société de droit et de justice, une société d'entente, de convivialité, de solidarité et de respect mutuel. Ce sont des vertus à promouvoir dans la mise sur pied d'une société réellement démocratique.

Tel est donc le cadre de valeurs dans lequel la Commission- Constitutionnelle a choisi d'inscrire les institutions qu'elle propose pour le Burundi. Animées de telles valeurs, ces institutions ne pourront manquer d'être démocratiques.

Deuxième chapitre

SYSTEME DES PARTIS POLITIQUES, SYNDICATS, GROUPES DE PRESSION ET MEDIAS

I - SYSTEME DES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques au sens moderne du terme ont vu le jour en Europe Occidentale au milieu du 19ème siècle, avec comme rôle principal de concourir à l'expression du suffrage universel.

Si en Occident le jeu des partis est le résultat d'une longue évolution interne, dans un contexte de lutte des classes, exacerbée ultérieurement par les conséquences sociales de la Révolution industrielle, dans les pays africains par contre, c'est la lutte pour l'indépendance *nationale qui* va déterminer la création des partis politiques. On distinguera dès lors les partis indépendantistes des partis opposés à l'indépendance. D'où la tendance des partis vainqueurs à considérer qu'une fois l'indépendance acquise, ils seraient les seuls à avoir voix au chapitre ; d'où également leur tendance à se - constituer en partis uniques, censés être les garants de l'unité nationale et du développement.

Comme dans le reste du Tiers-Monde, les partis politiques africains ont été créés sur le modèle européen dans le courant de la revendication indépendantiste. Après une courte expérience de multipartisme marqué par des rapports tendus entre les pouvoirs en place et l'opposition, l'ensemble du continent a rapidement évolué vers la généralisation du système à parti unique.

Le Burundi n'a pas fait exception à cette évolution. La brève expérience du multipartisme de 1958 à 1966 a été marquée par une grave agitation, des conflits ethniques, une instabilité politique et une psychose de complots.

A l'heure actuelle, le débat sur le parti unique et le multipartisme prend des accents de grande passion, dans toute l'Afrique, spécialement depuis la remise en cause du communisme en Europe de l'Est. Les membres de la Commission Constitutionnelle ont estimé que dans le but d'arriver à une option judicieuse pour le Burundi, il était nécessaire de se départir de tout dogmatisme. Il *convenait d'analyser* les avantages et les inconvénients intrinsèques de chaque système pris en lui-même, et au regard des critères de la démocratie idéale ainsi que des valeurs fondamentales de la société que cette démocratie doit servir.

A cet égard, la Commission a cherché à répondre aux questions suivantes :

- au regard des critères de la démocratie et des valeurs fondamentales qu'elle doit servir, et compte tenu du contexte national et *international*, *quel* système politique est théoriquement le meilleur ?
- ce système, peut-il pratiquement convenir au Burundi et à quelles conditions ?

En suivant cette démarche, la Commission Constitutionnelle en est arrivée à opérer son choix.

Il est apparu que pour un certain nombre de critères de la démocratie, le monopartisme et le multipartisme peuvent y répondre de manière similaire alors que pour d'autres le multipartisme présente un avantage décisif sur le monopartisme.

A. Proposition de choix du système

Avant d'en venir au choix, la Commission *Constitutionnelle* a analysé les avantages et les inconvénients des deux systèmes.

1. Avantages et inconvénients du monopartisme et du multipartisme

Si dans les pays communistes le parti unique avait pour première mission de réaliser la dictature du prolétariat, dans les pays africains par contre, le monopartisme était conçu comme un creuset d'intégration nationale, le cadre idéal de conception des grandes orientations politiques et économiques menant au développement, mais aussi le garant de la souveraineté nationale. Il se proposait de mobiliser les masses pour les éduquer et solliciter leur participation active à la conception et à l'exécution des projets d'auto-développement. Le centralisme -démocratique et la suprématie du parti étaient les maîtres-mots.

L'on peut affirmer que de manière intrinsèque, le monopartisme a l'avantage de faciliter la mobilisation des populations autour des priorités retenues par le pouvoir, de favoriser une certaine discipline et une stabilité politique, de contribuer à apaiser certains conflits sociaux.

Mais le monopartisme est un terrain propice au pouvoir solitaire, à un certain monolithisme de la pensée politique, limite le contrôle des gouvernants par les gouvernés, a tendance à étouffer certaines libertés en particulier la liberté de réunion et d'associations politiques, ainsi que la liberté d'opinion et d'expression. Les contre-pouvoirs tels que la presse libre, les syndicats et le mouvement associatif ne trouvent pas leur plein épanouissement, ce qui est un handicap majeur pour le jeu démocratique.

L'omniprésence du parti et de l'administration inhibe les initiatives individuelles, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur les performances économiques à long terme.

Pris en lui-même, le multipartisme favorise la protection des libertés individuelles, ouvre de grandes latitudes à l'action des contre-pouvoirs, essaie de faire cohabiter des sensibilités politiques les plus diverses. Le jeu légal de l'opposition et la possibilité de sanction électorale limitent les abus des dirigeants et les obligent à faire une auto-critique. La compétition ouverte est censée être en faveur d'une amélioration de la qualité des hommes politiques. Le débat libre et contradictoire peut amener à des compromis négociés, au lieu de l'unanimité de façade.

Par contre le multipartisme, en permettant l'expression de forces parfois centrifuges, peut gêner l'intégration nationale, accroître les risques d'instabilité politique en l'absence d'une majorité de gouvernement, favoriser l'intervention des forces extérieures par l'intermédiaire du financement des partis politiques. Le multipartisme est vulnérable face au jeu des lobbies.

Il apparaît toutefois que le monopartisme et le multipartisme peuvent satisfaire de manière comparable aux critères suivants: la consultation des gouvernés ; la liberté de pensée, de conscience et de religion ; l'égalité entre les hommes et l'interdiction de toute discrimination; l'effort de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ; la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Dans le monopartisme comme dans le multipartisme, le peuple peut être consulté sur la gestion du pays, et 109 dirigeants peuvent être désignés au moyen d'élections. En ce qui concerne les élections, il faut souligner que le monopartisme n'est pas théoriquement incompatible avec des candidatures multiples pour chaque poste à pourvoir. S'agissant de la liberté de pensée, de conscience et de religion, seuls les régimes marxistes opposent des entraves philosophiques à l'exercice de ce droit.

En monopartisme comme en multipartisme, rien n'empêche de bannir toute discrimination, même si l'égalité effective des citoyens est limitée par des facteurs économiques notamment, possibles dans les deux systèmes. La séparation des pouvoirs, plus évidente dans le multipartisme, peut être formellement reconnue dans le monopartisme puisque les titulaires des pouvoirs peuvent être différents, et que des compétences distinctes peuvent être prévues par la Constitution. Quant à l'effort de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, en multipartisme comme en monopartisme, il dépend en grande partie de l'idéologie du parti qui gouverne.

S'agissant du principe de la *protection des minorités ethniques, culturelles et religieuses*, il est apparu que dans le cadre du monopartisme, surtout des pays africains, on attache tellement d'importance à l'intégration nationale que la question de protection des minorités ne se pose plus. En système multipartisan, la défense des minorités peut être faite par des partis ou des groupes de pression.

Il reste qu'en ce qui concerne un certain nombre de critères de la démocratie le multipartisme présente, aux yeux de la Commission Constitutionnelle, une supériorité sur le système à parti unique. De même il est apparu que, bien conçu, le multipartisme est compatible avec les valeurs fondamentales de notre société.

2. Justification du choix en faveur du multipartisme

a) Multipartisme et critères de la démocratie

Les critères de la démocratie par rapport auxquels le multipartisme présente un avantage sur le monopartisme sont les suivants : le libre* choix des gouvernants, le contrôle des gouvernants par les gouvernés, la possibilité d'un débat libre et contradictoire, la liberté d'expression et d'opinion, la liberté de réunion et d'associations politiques, le droit de prendre part aux affaires publiques et politiques de son pays, le règlement pacifique des conflits sociaux.

Le libre choix des gouvernants

La large compétition permise par le multipartisme est propice à un choix des gouvernants d'autant plus libre qu'une alternance d'équipes dirigeantes et de sensibilités politiques différentes est possible. A l'inverse, dans le cadre du monopartisme, le choix est limité par le fait même que le parti est unique. Et des mécanismes de perversion du système, aboutissant à ce que des dirigeants s'accrochent indéfiniment au pouvoir, sont aisément exploités.

Le contrôle des gouvernants par les gouvernés

Dans un système multipartiste, le contrôle des gouvernants par les gouvernés s'effectue par divers moyens. D'une part, les dirigeants peuvent craindre la sanction électorale s'ils déçoivent les électeurs. D'autre part, à tout moment, l'action régulière de l'opposition peut révéler les manquements de l'équipe dirigeante, sans parler de l'action de la presse indépendante et des divers groupes de pression, agissant en toute légalité. Tout cela est difficilement concevable en régime monopartisan, où il n'existe ni opposition légale, ni presse indépendante du pouvoir (sauf de rares exceptions), ni groupes de pression reconnus par la loi, en dehors des mouvements ou associations affiliée au parti unique.

Pour la Commission Constitutionnelle, le contrôle des gouvernants par les gouvernée est un critère majeur de démocratie véritable, au même titre que le libre choix des gouvernants, et elle estime que le multipartisme concrétise beaucoup mieux les deux principes, découlant en droite ligne de la souveraineté populaire.

La possibilité d'un débat libre et contradictoire

Le monolithisme de la pensée politique consacré par le monopartisme appauvrit le débat en rendant tabou et malvenu un certain nombre d'interrogations légitimes, alors que le système multipartisan ouvre largement le champ du débat libre et contradictoire. Ceci permet à tout citoyen qui le désire de contribuer à la critique des options locales ou nationales, que ce soit sur le terrain politique, économique, social ou culturel. La possibilité donnée au grand nombre de vérifier la pertinence des choix, de se remettre en question constamment, est source de progrès significatifs et d'améliorations soutenues du système.

La liberté d'expression et d'opinion

Cette liberté est sans aucun doute nettement mieux affirmée et protégée en multipartisme qu'en monopartisme. Quand bien même la jouissance de la liberté d'expression peut être limitée par des facteurs tels que l'analphabétisme et la pauvreté de masse, il est fondamental qu'un cadre légal assure la protection de cette liberté, non seulement parce que c'est un droit de l'homme, mais aussi parce que c'est dans l'intérêt bien compris de la nation.

En l'absence, de liberté d'expression et d'opinion, les dirigeants se coupent rapidement de la base, finissent par ignorer la réalité sociale et, par voie de conséquence, prennent des décisions politiques et économiques non pertinentes et inadaptées.

La liberté de la presse, qui découle du droit d'expression et d'opinion, est une donnée fondamentale en démocratie, dans la mesure où une bonne presse contribue à moraliser la société et la classe politique en dénonçant les scandales et les irrégularités de tout genre, analyse les programmes politiques des partis pour les rendre intelligibles à l'électeur moyen, critique l'action gouvernementale et celle de l'opposition, aide le public à se former politiquement et culturellement.

La Commission Constitutionnelle est toutefois convaincue que rien ne peut autoriser qu'on touche aux valeurs fondamentales de notre société, sous prétexte de liberté d'expression, car celles-ci doivent être inviolables, constamment protégées et promues.

La liberté de réunion et d'association politiques

S'il y a une liberté face à laquelle le multipartisme diffère fondamentalement du monopartisme, c'est bien la liberté de réunion et d'associations politiques. En effet, le système de parti unique qui se réserve le monopole d'expression de la volonté politique nationale ne peut tolérer par voie de conséquence l'existence d'associations ayant, de près ou de loin, un caractère politique, qui ne lui soient pas affiliées ou émanent de lui. A l'inverse, le multipartisme est le cadre idéal pour l'exercice de la liberté de réunion et d'associations pacifiques à caractère politique, dans la mesure où le parti ou le courant majoritaire ne peut pas prétendre organiser de manière exclusive le débat politique et doit tenir compte de la présence d'autres sensibilités politiques. C'est le fondement même du pluralisme qui trouve sa force dans la coexistence pacifique de sensibilités politiques les plus diverses, élève la tolérance et le respect de la différence au rang de pilier de la démocratie.

Le droit de prendre part aux affaires publiques et politiques de son pays

En régime de parti unique, des non-membres du parti peuvent sans doute exercer une carrière professionnelle normale, encore que certains postes de l'administration soient parfois réservés à des militants. Mais les postes politiques sont, sauf rares exceptions, distribués en privilégiant l'engagement politique au sein du parti, par rapport à la compétence technique des candidats.

Le multipartisme par contre offre un large éventail de canaux d'expression politique, avec possibilité ouverte en permanence pour l'émergence de nouveaux courants de pensée, de nouvelles sensibilités politiques, pour ceux parmi les citoyens qui ne se reconnaissent pas dans les partis existants, à un moment donné.

Par rapport au droit de prendre part aux affaires publiques et politiques de son pays, le multipartisme présente donc un avantage certain en autorisant tous les citoyens à jouir de ce droit, sans aucune entrave légale.

Le règlement pacifique des conflits sociaux

La Commission Constitutionnelle considère ce critère comme un des traits fondamentaux de la démocratie. A ce titre, le multipartisme offre un meilleur cadre d'expression pacifique des

conflits sociaux, notamment par le jeu de la négociation, des syndicats libres, de multiples canaux de concertation ou de manifestations pacifiques de désaccord. La société gagne à ce que les conflits s'expriment pacifiquement et soient désamorçés à temps, et en cela le multipartisme répond mieux à une des exigences démocratiques les plus essentielles.

b) Multipartisme et valeurs fondamentales que doit servir la démocratie

En ce qui concerne les critères que nous venons de présenter, le multipartisme l'emporte sur le monopartisme par sa capacité à les réaliser. Mais notre choix de système ne peut être opéré sans analyser de quelle manière il répond à l'exigence essentielle des valeurs fondamentales de notre société. Nous devons donc nous assurer que le multipartisme n'est pas incompatible avec ces valeurs fondamentales, ou mieux, qu'il peut aider à les promouvoir.

Multipartisme et unité nationale

La Commission Constitutionnelle a analysé cette question avec d'autant plus d'attention que l'opinion publique burundaise est très sensible à l'égard de la question fondamentale de sauvegarde de l'unité nationale. Sa conclusion est que le multipartisme n'est pas intrinsèquement porteur de divisions ethniques et autres, même s'il peut être perverti et utilisé par des divisionnistes. C'est la raison pour laquelle, aux yeux de la Commission Constitutionnelle, des règles sont nécessaires pour éviter les déviations. La Charte de l'unité nationale n'admet pas la légalisation de parti non conforme à l'idéal de l'unité. Les conditions d'agrément et de fonctionnement des partis politiques telles que la Commission Constitutionnelle les propose plus loin sont conçues de telle manière qu'on puisse éviter les dérapages redoutés par l'opinion publique burundaise.

Ainsi donc, un multipartisme bien compris peut être une base favorable à l'unité nationale.

Multipartisme et paix sociale

Par le truchement du règlement pacifique des conflits, le multipartisme est de nature à contribuer au maintien de la paix sociale. Pour la Commission Constitutionnelle, un système politique qui se donne les moyens de reconnaître et de désamorcer les conflits sociaux, favorise la paix sociale, condition sine qua non du progrès.

Toutefois, le multipartisme peut être porteur d'instabilité politique et, s'il est mal conçu, générer des troubles. Il est néanmoins possible de pallier à cet inconvénient par une réglementation appropriée du système des partis et du régime politique.

Multipartisme et justice sociale

La promotion de la justice sociale dépend de l'idéologie du parti vainqueur ou du courant majoritaire. Dans le cadre du multipartisme, comme toutes les sensibilités politiques peuvent s'exprimer, même les partis qui s'accommoderaient des inégalités criantes au départ seraient amenés à évoluer sous le poids des revendications sociales qui peuvent s'exprimer au grand jour pour ne pas subir la sanction électorale.

Dans tous les cas, le multipartisme n'a pas d'impact négatif sur la réalisation de la justice sociale.

Multipartisme et développement

Pris dans son sens le plus large, le développement comprend la croissance économique, le bien-être matériel et social des populations, et vise aussi un épanouissement complet de la personne humaine, de tous et de chacun.

Par le jeu de la compétition, le multipartisme peut créer un climat propice à l'essor économique, à la pleine mobilisation des créativités., à la libération des initiatives dans tous les domaines.

Multipartisme face à l'indépendance et à la souveraineté nationales

Par rapport à l'indépendance et à la souveraineté nationales, la question qui se pose est d'éviter que certains partis politiques ne tombent sous la coupe d'intérêts étrangers, ce qui passe généralement par le biais du financement extérieur. Dans le cadre des conditions d'agrément et de fonctionnement des partis, la Commission Constitutionnelle propose des règles pour éviter que le multipartisme n'affecte l'indépendance et la souveraineté nationales.

Ainsi, pour la réalisation des critères de la démocratie comme pour la sauvegarde des valeurs fondamentales que cette démocratie doit servir, la Commission a conclu que le multipartisme était globalement meilleur que le système à parti unique, et que son adoption est recommandée au Burundi.

La Commission propose l'adoption du multipartisme intégral au Burundi parce qu'elle croit qu'au regard des critères de la démocratie, des valeurs fondamentales que la démocratie doit servir et du contexte national et international de l'heure, ce système convient mieux au Burundi.

Toutefois, elle propose en même temps une réglementation visant à en assurer un fonctionnement harmonieux et à éviter d'éventuels dérapages.

a. Réglementation du multipartisme au Burundi

Lorsque l'on parle de multipartisme au Burundi, d'aucuns rappellent immédiatement le mauvais fonctionnement du multipartisme des années 1958-1966. Ce rappel traduit la préoccupation des gens qui espèrent qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Dans cette optique, il est apparu nécessaire de réglementer ce système pour mettre sur pied des mécanismes comportant des règles de jeu claires et rassurantes.

La proposition de la Commission Constitutionnelle répond à ces exigences et comprend les éléments suivants :

- La définition d'un parti politique au Burundi,
- Les conditions d'agrément des partis politiques,
- La procédure d'agrément des partis,
- Les conditions de fonctionnement des partis,
- Le financement des partis,
- Le régime des sanctions,
- La création d'un comité de conciliation,
- Les relations entre les partis politiques et l'administration.

1. Notion de parti politique au Burundi

La Commission Constitutionnelle propose la définition suivante d'un parti politique au Burundi :

Un parti politique est une association sans but lucratif, dotée de la personnalité civile et regroupant des citoyens autour d'un projet de société unitaire et démocratique, avec un programme politique aux objectifs précis, dicté par le souci de réaliser l'intérêt général et le développement de tous, afin de concourir à l'expression du suffrage et participer à la vie politique par des moyens pacifiques, sans compromettre l'indépendance et la souveraineté nationales ; cela dans le respect de la Charte de l'unité nationale, de la Constitution et de la Loi.

Cette définition met en évidence, entre autres, deux éléments importants.

D'une part, elle souligne la nécessité, pour toute formation politique, d'un projet de société unitaire et démocratique. Cette exigence s'explique par le fait que le peuple burundais a déjà marqué son option pour l'unité nationale et la démocratie. Il en résulte qu'aucune institution, y compris les partis politiques, ne saurait aller à l'encontre de ces choix fondamentaux.

D'autre part, la définition proposée indique en même temps que toute formation politique devrait se conformer constamment aux valeurs fondamentales de la société burundaise que sont l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement, l'indépendance et la souveraineté nationales. Il s'agit là en effet, comme cela a été relevé, de références de base que toute institution démocratique doit respecter.

2. Conditions d'agrément des partis politiques

Il appartient à l'autorité compétente de fixer un certain nombre de conditions indispensables pour qu'une formation politique puisse avoir une reconnaissance officielle et par conséquent une personnalité civile.

La Commission Constitutionnelle propose que les conditions suivantes soient retenues.:

- 1) *Souscription à la Charte de l'unité nationale*
- 2) *Adhésion obligatoire aux principes suivants :*
 - *le respect, la sauvegarde et la consolidation de l'unité nationale.*
 - *la protection et la promotion des droits fondamentaux de la personne humaine conformément à la Charte Internationale des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.*
 - *la promotion d'un Etat de droit fondé sur le respect et la défense de la démocratie ;*
 - *la défense de l'intégrité du territoire et de la souveraineté nationale ;*
 - *La proscription de l'intolérance, de l'ethnisme, du régionalisme, de la xénophobie, de l'incitation ou du recours à la violence dans toutes ses formes.*

Tous ces principes doivent être repris explicitement dans les statuts des formations politiques.

- 3) *Présentation d'un projet de société et d'un programme politique aux objectifs précis notamment dans les domaines politique, économique, social et culturel.*
- 4) *Le groupe des membres fondateurs ainsi que l'organe dirigeant national doivent être formés dans un esprit d'unité nationale en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise.*

Cette exigence répond à l'option fondamentale d'unité nationale. Elle tient à éviter la formation d'un parti composé uniquement des membres d'une seule ethnie, d'une seule région, d'une même religion, etc. Cette exigence est l'une des manières d'éviter au multipartisme de conduire le pays dans des divisions de toutes sortes.

Dans le processus de réconciliation nationale engagée depuis quelques années, il est impérieux d'habituer les gens à vivre ensemble, à dialoguer sans exclusion, à se comprendre et à mieux s'apprécier.

Le Burundi a besoin de formations politiques qui ont une dimension nationale pour appréhender correctement les problèmes de la nation. Derrière cette formulation, se trouve exprimée une règle qui pousse les partis politiques à faire un effort d'associer toutes les composantes de la société. Il ne s'agit pas d'institutionnaliser les quotas ethniques, régionaux ou autres ; il s'agit d'inviter les partis à regrouper des gens des différentes ethnies et de différentes régions. Quiconque a l'ambition de gouverner le pays devrait de lui-même emprunter cette démarche.

Ainsi, avant d'agréer une formation politique, l'autorité a le devoir de contrôler le respect de cette exigence.

- 5) *Le groupe de membres fondateurs de parti doit comprendre au minimum deux membres originaires de chaque province dont un au moins est résident permanent.*

Cette disposition a été dictée par le souci de sauvegarder le caractère national de chaque parti et surtout d'éviter particulièrement des formations politiques à caractère régional. Elle pousse les partis à couvrir toutes les provinces du pays aussi bien dans leur recrutement que dans leur projet d'animation politique et de développement.

- 6) *Les membres fondateurs doivent être de nationalité burundaise, jouir de l'exercice de leurs droits civils et politiques, avoir 21 ans révolus, être résidents sur le territoire national et n'avoir pas encouru de peine d'un taux à préciser par la loi.*

Toute formation politique doit avoir son siège sur le territoire national.

En ce qui concerne la nationalité, la Commission constitutionnelle fait remarquer que la loi burundaise prévoit un délai supplémentaire de 10 ans pour qu'une personne ayant reçu la nationalité burundaise par naturalisation puisse avoir la plénitude des droits civils et politiques.

La Commission constitutionnelle a retenu l'âge de la majorité civile prévue par le Code des personnes et de la famille.

Les partis politiques menent leurs actions sur le territoire national ; il faut dès lors que les membres fondateurs résident au Burundi. Cependant, l'initiative ou la création d'une formation politique à l'extérieur n'a aucun impact sur son agrément, l'essentiel est que les membres fondateurs résident au Burundi au moment du dépôt de la requête.

- 7) *Les membres des forces armées, des corps de police, ainsi que les magistrats ne peuvent pas être membres fondateurs d'un parti ni même adhérer à un parti.*

Pour éviter tout comportement partisan, certains corps ne sont pas autorisés à fonder ou à adhérer à des partis politiques. Ce sont les membres des forces armées et de la police ainsi que les magistrats.

Pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité, l'armée et les corps de police doivent rester neutres par rapport aux partis politiques.

De même pour sauvegarder son indépendance, la magistrature doit rester en dehors des partis politiques. Pour les mêmes raisons d'indépendance, la Commission Constitutionnelle assimile aux magistrats les assesseurs des tribunaux de résidence -qui, comme les magistrats, sont occupés eux-aussi, à la fonction de juger à temps plein. Les autres catégories d'assesseurs (tribunal du travail, de commerce) affectés temporairement à ce service ne sont pas concernées par cette interdiction.

Il faut ajouter que les membres des forces armées, les agents de la police et les magistrats qui souhaitent s'affilier à un parti politique ou en fonder peuvent le faire à condition de renoncer à leur fonction.

Ces catégories de personnes gardent cependant leur droit de vote à tous les échelons.

8) *Les formations politiques monarchistes ou confessionnelles ne peuvent pas être agréées au Burundi.*

Un parti monarchiste est une formation politique qui prône l'instauration d'un régime monarchique. L'interdiction d'une telle formation politique est justifiée par le fait que le Burundi a opté pour le régime républicain.

Un parti confessionnel est une formation politique qui prône un régime politique fondé sur des principes d'une religion quelconque et/ou qui recrute sur base de l'appartenance à une religion. L'interdiction d'une telle formation politique est fondée sur le fait que le Burundi est un Etat laïc.

3. Procédure d'agrément des partis

La Commission Constitutionnelle propose les règles suivantes :

Avant d'exercer ses activités au Burundi, toute formation politique doit demander son agrément auprès du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Les éléments du dossier de requête d'agrément d'une formation politique sont les suivants :

- Une déclaration de souscription à la Charte de l'unité nationale signée par tous les membres fondateurs.
- Une demande signée par le Représentant Légal ou de son suppléant et accompagnée de la liste des membres fondateurs reprenant les nom, prénom, numéro de la carte d'identité, date et lieu de naissance ainsi que la profession et la fonction.
- Le procès-verbal de la réunion constitutive du parti politique signé par tous les membres-fondateurs.
- Une déclaration indiquant l'identité complète des dirigeants nationaux.
- Les extraits d'acte de naissance, les extraits de casier judiciaire récents des membres fondateurs et des dirigeants.
- Les attestations de résidence des membres fondateurs et des dirigeants.
- La dénomination du parti et son adresse.
- Un document comprenant le projet de société et un programme aux objectifs précis notamment dans les domaines politique, économique, social et culturel.
- Autant d'exemplaires des statuts que de besoin.

Les statuts des partis politiques doivent comporter obligatoirement les indications suivantes :

L'adhésion obligatoire aux principes figurant dans les conditions d'agrément en les reprenant explicitement.

Les principes de base et les lignes directrices de l'idéologie du parti politique.

L'organisation interne.

La composition, le mode de désignation et la durée du mandat des organes dirigeants nationaux.

Le siège social.

Les dispositions financières.

Le mode de dissolution ainsi que la dévolution des biens du parti.

L'indication du Représentant Légal et de son suppléant.

La Commission Constitutionnelle propose la procédure suivante :

Le dossier de requête d'agrément est déposé au Cabinet du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. La demande d'agrément est déposée contre récépissé et est enregistrée sous un numéro d'ordre en indiquant la date. Le numéro d'ordre et la date sont indiqués sur le récépissé. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions procède ensuite à l'enquête de véracité des éléments du dossier. Dans ce cadre, Il peut demander à entendre tout membre fondateur et exiger, le cas échéant, le remplacement de tout membre fondateur ou dirigeant qui ne remplit pas les conditions requises par la loi.

Si les éléments du dossier sont conformes à la loi, le Ministre concerné octroie alors la personnalité civile au parti demandeur d'af peut également rejeter la requête si les conditions légales ne sont pas réunies. Dans les deux cas, la décision du Ministre concerné se prend par ordonnance et doit être motivée. Cette décision doit Intervenir dans un délai ne dépassant pas deux mois après le dépôt de la requête. Elle doit être signifiée au Représentant Légal de ce -parti ou à son suppléant dans les plus brefs délais.

En cas de rejet de la requête, le parti peut exercer un recours auprès de la chambre administrative de la Cour Suprême dans un délai de quinze jours qui court à, partir de la signification de la décision de rejet.

Dans l'hypothèse où aucune décision sur une requête d'agrément n'est intervenue dans le délai des deux mois après son dépôt, le parti politique peut exercer un recours auprès de la chambre administrative de la cour suprême dans un délai de quinze jours qui suivent l'expiration du délai.

Cette possibilité est reconnue au requérant pour lui permettre de triompher d'une éventuelle inertie de l'autorité administrative dans l'hypothèse où elle s'abstiendrait de répondre dans le délai qui lui est imparti.

La chambre administrative de la cour suprême statue en dernier ressort. Sa décision doit impérativement Intervenir dans un délai d'un mois qui court à partir de sa saisine.

4. Conditions de fonctionnement des partis

La Commission Constitutionnelle propose les conditions suivantes :

Tout parti politique doit se conformer à la Charte de l'unité nationale, à la Constitution, aux lois et aux règlements en vigueur, au respect de l'ordre public et aux bonnes moeurs.

Tout au long de leur fonctionnement, les partis politiques doivent se comporter conformément aux principes auxquels Ils ont adhéré au moment de leur agrément.

- *Au cours de leur fonctionnement, les partis politiques doivent tenir compte des diverses composantes de la population et se conformer à l'esprit d'unité nationale dans le recrutement des membres ainsi que dans la formation des instances dirigeantes à tous les niveaux.*
- *Aucun parti ne doit porter atteinte à la sécurité publique, aux droits et libertés Individuels et collectifs, ni mettre sur pied une organisation militaire ou paramilitaire.*
- *Le recrutement des membres doit se faire parmi les citoyens âgés d'au moins 18 ans et qui jouissent de leurs droits civils et politiques.*
- *Personne n'est autorisée à être membre de plus d'un parti politique à la fois.*
- *Tout parti politique doit s'engager à respecter la neutralité de l'administration publique, des forces armées, de la police et de la magistrature.*
- *Tout parti politique doit transmettre chaque année, au mois de janvier, la liste des membres des organes dirigeants nationaux au Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions. De même, tout changement survenu dans la direction ou dans l'administration d'un parti, toute modification apportée aux statuts doivent faire l'objet d'une déclaration au Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions au plus tard un mois après la prise de la décision.*
- *Toute Installation de représentation locale doit faire l'objet d'une déclaration écrite à l'autorité provinciale concernée.*
- *Pour l'accomplissement de leur mission, les partis politiques peuvent acquérir et disposer de locaux et de matériels destinés à leur administration et aux réunions de leurs membres ainsi que tous les biens nécessaires à leur activité.*

Les partis pourront également éditer tous documents ou périodiques dans le respect des lois en vigueur.

Les partis politiques jouissent d'un droit d'accès équitable auprès des médias de l'Etat.

Il est Interdit aux partis politiques de recourir à toute propagande à caractère divisionniste.

il est Interdit aux partis politiques de mener leur propagande sur les lieux de travail de l'administration et des secteurs parapublics ou privés.

5. Financement des partis politiques

Les ressources financières des partis politiques peuvent provenir des cotisations des membres, des activités propres, des subventions de l'Etat et des dons et legs.

Les cotisations des membres

C'est une source classique de financement des partis politiques. Le montant des cotisations est librement fixé par chaque parti.

Ressources provenant d'activités propres

Bien que les partis politiques soient des associations sans but lucratif, ils peuvent mener accessoirement des activités lucratives à condition que les bénéfices réalisés soient affectés à la réalisation de leur objet. Cependant les revenus des activités lucratives restent imposables conformément à la loi.

Les subventions de l'Etat

L'Etat doit-il financer les activités des partis politiques ? Il convient de distinguer, à ce sujet, entre le fonctionnement des partis politiques et les campagnes électorales qu'ils sont régulièrement amenés à conduire.

S'agissant du fonctionnement des partis politiques, la Commission Constitutionnelle propose que l'Etat n'accorde pas de financement. En effet, les partis, étant avant tout des associations privées, devraient normalement être en mesure de vivre avec leurs moyens propres. L'Etat, qui en général intervient au titre de service public, n'a pas a priori de raisons de soutenir financièrement le fonctionnement des partis politiques. De plus, les moyens fort limités de notre pays ne lui permettraient pas d'honorer toujours cet engagement.

S'agissant des campagnes électorales par contre, la Commission propose que l'Etat contribue à leur financement. Les élections constituent en effet des moments privilégiés de participation démocratique de la population à la désignation des gouvernants et l'on peut considérer que l'Etat a toujours intérêt à soutenir la mise en oeuvre des principes démocratiques.

Les critères de répartition des subsides consentis doivent être objectifs. A cet égard, la Commission Constitutionnelle propose de tenir compte du nombre de sièges obtenus au Parlement.

Il faut souligner que les partis politiques devraient faire leur campagne avec leurs fonds propres, la répartition proportionnelle se ferait après que l'Etat se serait assuré du nombre de sièges de chaque parti.

Financement extérieur

La Commission Constitutionnelle propose que le financement extérieur de partis politiques soit interdit. Cette interdiction a l'avantage de garantir aux partis politiques eux-mêmes leur indépendance. Dans une certaine mesure cette interdiction évite également à l'indépendance nationale d'être compromise.

Il y a lieu de croire en effet que le financement extérieur peut vicier le fonctionnement de la démocratie.

Néanmoins, la Commission Constitutionnelle propose que le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions puisse accepter des dérogations en ce qui regarde le financement relatif à la participation des partis politiques aux forums internationaux et étrangers. Il s'agit de la participation à des séminaires, colloques, ateliers, stages et séminaires de formation politique qui, en général, sont de courte durée.

Dons et legs des personnes morales nationales

La Commission Constitutionnelle propose que ce genre de financement soit interdit pour les raisons suivantes :

- Il faut préserver l'indépendance des partis politiques.
- Il importe d'éviter que les dons et legs intérieurs ne soient finalement des moyens détournés de financement extérieur des partis politiques.
- Il n'entre pas dans l'objet des entreprises de faire des libéralités aux partis.
- Ce genre de financement peut être un moyen pour les entreprises de corrompre les partis politiques et de se les attacher.

Dons et legs les personnes physiques nationales

Les personnes physiques nationales peuvent faire des libéralités sous forme de dons et legs aux partis politiques pourvu que leur origine licite soit justifiée.

Pour assurer la transparence de la gestion des biens des partis et surtout pour permettre au Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions le contrôle de cette gestion, la Commission Constitutionnelle propose que ces dons et legs soient soumis, à partir d'un certain montant (à déterminer par la loi), à une déclaration par le donateur. Dans cette optique, ce dernier enverrait immédiatement, par voie recommandée, au Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, une copie du document par lequel il accorde des dons ou des legs à un parti politique.

S'agissant des Burundais se trouvant à l'étranger, les dons et legs qu'ils seraient amenés à faire devraient obéir aux conditions exigées des personnes physiques nationales.

Principes de la gestion transparente des partis politiques

Pour garantir la transparence dans la gestion, la Commission Constitutionnelle propose d'obliger tout parti politique d'ouvrir un compte auprès d'une institution financière nationale et de ne pas disposer de compte à l'étranger.

De plus, tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière ainsi qu'un inventaire annuel de ses biens, meubles ou immeubles. Il est tenu de présenter ses comptes annuels aux Ministres respectifs qui ont l'Intérieur et les Finances dans leurs attributions.

6. Régime des sanctions

Les sanctions pour violation de l'une ou l'autre disposition de la loi peuvent être d'ordre administratif ou pénal. La Commission Constitutionnelle propose les sanctions suivantes en cas de violation de la loi.

Le parti politique concerné peut voir ses activités suspendues en cas de violation de la loi et ses locaux fermés, pour un temps, par l'autorité administrative. Cette décision qui doit être motivée peut faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir auprès de la chambre administrative de la cour suprême. Cette dernière doit impérativement prononcer sa décision dans un délai d'un mois à partir de sa saisine.

En cas de violation grave et/ou persistante de la loi ou de l'ordre public, la dissolution du parti peut être prononcée par la chambre administrative de la cour suprême, à la demande du Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, du Ministère public ou de toute autre personne intéressée.

En cas d'urgence, de trouble de l'ordre public ou d'atteinte à la sûreté de l'Etat, l'autorité administrative peut, par mesure d'ordre, prendre la décision immédiatement exécutoire de suspension de toute activité du parti concerné et ordonner la fermeture, à titre provisoire, de tous les locaux du parti. Cette mesure par essence temporaire est prise généralement pour faciliter une éventuelle enquête à charge du parti, ou d'un membre dirigeant en vue d'une sanction appropriée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la cour suprême. Ce recours ne suspend pas la décision avant qu'un arrêt favorable n'ait été rendu quant au fond.

La chambre administrative de la cour suprême peut également, à la demande du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, du Ministère public ou de toute autre personne intéressée, prononcer la nullité de tout acte accompli par un organe du parti qui contreviendrait aux statuts, à la réglementation sur les partis ou à l'ordre public.

Sans préjudice des autres dispositions pénales, des sanctions pénales peuvent être prononcées contre quiconque fonde, dirige, administre un parti sous quelque forme que ce soit ou participe à son animation sous quelque forme que ce soit, en violation de la loi sur les partis.

Un parti qui ne présente pas ses comptes à l'autorité pendant trois années consécutives sera considéré comme ayant cessé ses activités. Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions doit alors demander sa dissolution à la chambre administrative de la cour suprême. Cette disposition permet d'éviter la subsistance légale des partis ayant pourtant cessé de fonctionner.

7. Comité de conciliation

La Commission Constitutionnelle propose que soit mis sur pied un Comité de conciliation pour veiller aux règles de bonne conduite des partis politiques. De cette manière, toute sorte de problèmes pourraient être soumis à cet organe qui réunit les partis politiques eux-mêmes.

Ce Comité rappellerait notamment à l'ordre quiconque contreviendrait aux règles de tolérance dans les relations entre les partis, entre dirigeants et membres du parti. Il veillerait également aux bonnes relations entre les partis politiques et les pouvoirs publics. Les règles de fonctionnement de ce comité seraient déterminées par les représentants des partis. Ces derniers garderaient néanmoins le loisir de soumettre leur conflit devant l'instance administrative ou judiciaire.

La Commission Constitutionnelle propose que ce Comité soit présidé par un haut magistrat et composé des membres délégués par leurs partis ainsi que des personnalités indépendantes choisies pour leur grande probité et leur sens de conciliation.

8. Les relations entre les partis politiques et l'administration

Dans le cadre du monopartisme, l'administration est au service de la ligne politique du parti. Dans certains cas, ce dernier est même confondu à l'Etat. Ce qui implique que les rapports entre l'administration et le parti unique ne posent pas de problèmes particuliers, la logique de ce système excluant tout antagonisme en son sein.

Par contre, dans le cadre du multipartisme, les intérêts divergents se défendent à travers plusieurs sensibilités politiques. Il y a par conséquent une nette distinction entre l'Etat (et son administration) et les partis politiques. En outre, dans ce système, le rôle de l'Etat est bien distinct du rôle des partis, étant entendu que le parti vainqueur assure la gestion de l'Etat et de l'administration.

Si le parti au pouvoir cherche à placer ses hommes dans tous les postes de l'administration, l'alternance peut être une source d'instabilité au sein de l'administration. Aussi pour éviter cette instabilité, la Commission Constitutionnelle propose que la réglementation du multipartisme consacre la neutralité de l'administration sur base des principes suivants:

L'alternance que permet le pluralisme politique ne doit pas porter atteinte à la continuité de l'administration, ni à la carrière des fonctionnaires.

Ce principe a pour but de sauvegarder la stabilité et l'efficacité de l'administration. Celles-ci sont d'une grande importance dans un pays en développement comme le Burundi où l'Etat

joue un rôle économique de premier ordre. De profonds changements au sein de l'administration à l'occasion de l'alternance au pouvoir risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Etat avec toutes les conséquences néfastes que cela peut comporter pour les services publics, le secteur économique et l'ensemble de la société.

L'administration doit être loyale vis-à-vis du parti vainqueur.

L'administration doit en effet exécuter fidèlement la politique du parti au pouvoir sans que les fonctionnaires fassent valoir leur appartenance politique.

En effet, si ceux-ci agissent en fonction de leur appartenance politique, il y a danger que l'Etat soit miné par des querelles partisans et que l'exécution du programme du parti vainqueur soit compromise.

Le parti vainqueur doit être loyal vis-à-vis de l'administration

A cet égard, la promotion et l'avancement dans la carrière doivent se faire sur base du mérite et de la compétence et non sur base de l'appartenance à un parti. Dans la mesure du possible, un système de concours répondant à des critères objectifs devrait être instauré.

II. SYNDICATS, GROUPE DE PRESSION ET MEDIAS DANS LA VIE POLITIQUE

A l'inverse des partis politiques, les syndicats et les groupes de pression ne cherchent pas à exercer le pouvoir politique.

S'ils cherchent à influencer le pouvoir, c'est avant tout pour s'assurer que celui-ci n'entrave pas la réalisation des objectifs spécifiques à chacun d'entre eux.

De leur côté, les médias jouent un rôle politique incontestable.

A. Les syndicats

1. Le rôle et l'utilité des syndicats dans une démocratie

Le syndicat peut se définir comme une *association qui a pour objet la défense d'intérêts communs*. En ce qui concerne les travailleurs, les syndicats ont pour rôle la défense de leurs droits, leurs intérêts professionnels, matériels et moraux. C'est cette première mission que les syndicats doivent remplir au Burundi.

Dans une démocratie, les syndicats des travailleurs permettent à ces derniers de régler leurs rapports avec les employeurs et favorisent la négociation en cas de conflits avec le patronat. Sans aucun doute, la négociation contribue au règlement pacifique des conflits sociaux et permet parfois d'éviter la paralysie de la vie économique et sociale.

Depuis quelques années, dans certains pays les mouvements syndicaux ont connu une évolution qui leur a permis de ne plus jouer uniquement le rôle de défenseur des intérêts des travailleurs, mais de participer réellement au développement socio-économique des Etats, et à la conception des programmes nationaux de développement économique et social. Les syndicats conçoivent et réalisent aussi des projets de développement autonomes dont les résultats contribuent à l'épanouissement des travailleurs.

Rassemblant des individus venus de diverses origines autour d'intérêts objectifs communs, les syndicats constituent un terrain d'entraînement à la tolérance, au travail en groupe et à la solidarité et peuvent diminuer progressivement chez les travailleurs la conscience ethnique ou régionale. Ils sont, en cela, une véritable école pour la démocratie.

Il faut néanmoins souligner que des syndicats mal conçus peuvent jouer un rôle négatif dans la société. -En effet, l'expérience a montré que l'action syndicale peut occasionner la violence-, perturber gravement l'économie d'un pays. C'est la raison pour laquelle les syndicats doivent travailler dans le strict respect de la loi et du bien commun.

2. Principes de l'action syndicale dans une démocratie

En démocratie, les droits syndicaux font partie des droits de l'homme. Les droits syndicaux de base sont essentiels pour l'existence des sociétés libres et démocratiques. A cet effet, plusieurs principes doivent guider l'action syndicale au Burundi. La Commission Constitutionnelle propose les principes suivants :

- *Les travailleurs, sans distinction aucune, doivent avoir le droit d'établir un syndicat et, sous réserve seulement du règlement de l'organisation concernée, d'y adhérer sans autorisation préalable.*
- *Les syndicats doivent pouvoir, sans ingérence des pouvoirs publics, élaborer leurs statuts et leurs règlements, élire leurs représentants en toute liberté et formuler leurs programmes, dans le respect de la loi.*
- *La suspension ou la dissolution d'un syndicat ne peut intervenir que dans des cas bien définis et suivant une procédure prévue par la loi.*
- *Les syndicats doivent être libres d'établir des fédérations ou confédérations et d'y adhérer. Ils doivent également avoir le droit de s'affilier à des organisations syndicales internationales.*
- *Les délégués syndicaux doivent être protégés contre des sanctions arbitraires prises en raison de leur fonction de représentation syndicale.*
- *Les syndicats doivent être protégés contre des actes d'ingérence de la part des employeurs dans leur organisation et fonctionnement.*

- *Les syndicats doivent pouvoir conclure des conventions collectives pour régler les conditions de travail.*
- *Les travailleurs et leurs syndicats doivent avoir le droit d'exercer toute action syndicale, y compris le droit de grève.*

En ce qui concerne ce dernier, la commission Constitutionnelle propose qu'il soit réglementé de telle manière que la grève n'intervienne qu'après épuisement des différents mécanismes de conciliation et de négociation. Dans l'esprit de la Commission, la grève ne devrait intervenir que dans des cas extrêmes. La loi pourra prévoir une réglementation plus stricte pour les agents de l'Etat et les services sensibles.

Les travailleurs sont soumis à un certain nombre de devoirs. Leur action doit être menée dans le respect de l'intérêt général et prohiber la violence. Leurs revendications doivent tenir compte des conditions économiques et sociales de notre pays.

3. Financement extérieur des syndicats

Tout en reconnaissant le principe de solidarité des syndicats tant sur le plan interne qu'international, la Commission Constitutionnelle propose l'interdiction formelle aux syndicats de notre pays, de bénéficier de financements extérieurs. Cette proposition a été motivée par trois préoccupations essentielles : le risque que les syndicats servent de canaux détournés d'un financement extérieur des partis politiques interdit par la loi ; le risque que les syndicats soient à la solde des partis politiques étrangers ou des syndicats étrangers, compromettent ainsi leur propre indépendance et dans une certaine mesure l'indépendance nationale ; le risque qu'il y ait des grèves soutenues par des forces étrangères dans le but de déstabiliser le pouvoir politique.

Toutefois, la Commission Constitutionnelle propose quelques exceptions : le financement de stages de formation, le financement de participation aux forums et conférences internationaux, le financement extérieur de projets à caractère économique et social en faveur de la population, projets préalablement agréés par le Gouvernement.

On peut dire que les syndicats jouent un rôle positif dans une démocratie à condition qu'ils soient bien conçus et qu'ils jouent véritablement leur rôle.

B. Les autres groupes de pression

1. Rôle des groupes de pression dans une démocratie

Un groupe de pression désigne tout groupement quelconque qui fait pression sur le pouvoir politique. Les groupes de pression peuvent être des associations culturelles, professionnelles, confessionnelles, sportives, financières, des associations à caractère déontologique, des mouvements étudiants, etc. Le trait caractéristique des groupes de pression est que leur action est toujours intéressée et indirecte. Ils défendent l'intérêt des membres du groupe et

cherchent à influencer le pouvoir politique dans ce sens sans pour autant prétendre à la compétition politique.

En démocratie, les groupes de pression jouent un rôle important de canalisation de l'expression des intérêts divergents. Ils contribuent également à la formation et habituent les membres à un travail de groupe ils peuvent rendre les hommes plus responsables de leur destin. Ils peuvent contribuer au développement d'un pays.

Mais à côté d'objectifs louables, peuvent se cacher des ambitions susceptibles de nuire à la vie du pays en servant des intérêts contraires à l'idéal démocratique, comme le font certaines sociétés secrètes ou certaine lobbies. Il importe donc que les groupes de pression soient bien conçus de sorte qu'ils puissent jouer véritablement leur rôle.

2. Proposition d'amélioration de la loi sur les associations sans but lucratif au Burundi

Au Burundi, les associations sans but lucratif sont toujours régies par le décret de 1959, actuellement dépassé dans plusieurs de ses articles. La Commission Constitutionnelle recommande l'actualisation de ce décret. Elle estime que les modifications devraient porter notamment sur les éléments ci-après.

En ce qui concerne le délai de réponse à une demande d'agrément, le décret ne prévoit pas de délai au bout duquel le Ministre ayant la Justice dans ses attributions doit avoir répondu à une demande d'agrément d'une association, ce qui peut causer un grand préjudice au développement des associations sans but lucratif.

En cas de refus d'agrément, la loi devrait donner la possibilité d'un recours contre la décision du Ministre ayant la Justice dans ses attributions, auprès d'une juridiction administrative. Pour permettre à la juridiction saisie d'analyser objectivement la décision attaquée, cette dernière devrait être motivée.

La Commission Constitutionnelle recommande également que soient mises sur pied des règles permettant le contrôle des activités de diverses associations pour mieux sauvegarder l'ordre public et le bien commun.

C. Les médias

1. Le rôle des médias en démocratie

Le droit à l'information et à la libre expression font partie des droits fondamentaux de l'homme. Dans les démocraties où les moyens d'information et de communication sont relativement indépendants, les médias sont des contre-pouvoirs réels dans la mesure où ils peuvent mobiliser l'opinion publique et l'amener à peser sur les décisions des gouvernants. Les médias constituent un canal du débat contradictoire, favorisant ainsi la participation populaire à la vie politique, économique et sociale du pays. Ils jouent aussi un rôle éducatif fondamental en apportant au public une série d'informations couvrant plusieurs domaines politique, économique, scientifique, social, culturel, sportif, etc.

Par la possibilité de faire des analyses critiques sur la gestion de l'Etat, les médias, dans une démocratie, jouent un rôle de soupape de sécurité qui pousse la classe politique à une certaine moralisation de la vie publique. Les médias peuvent également éclairer le peuple sur les choix fondamentaux à faire pour son épanouissement socio-culturel et peuvent aussi contribuer au respect des droits de l'homme par la possibilité de dénoncer les abus de tout genre.

2. *Quelques contraintes qui s'exercent sur les médias burundais*

Depuis longtemps, les médias burundais ont été caractérisés par certaines contraintes

- La prééminence de la presse parlée sur la presse écrite qui limite les sources d'information pour la population et appauvrit le débat démocratique.
- La domination du secteur par l'Etat. Les médias ont toujours été le quasi monopole du Gouvernement, remplissant difficilement leur rôle de contre-pouvoir. Les journalistes fonctionnaires ont généralement été soumis à un certain nombre de contraintes inhérentes au système qui limite la critique de l'autorité et favorise le culte de la personnalité.
- La dépendance, pour ce qui est des sources d'information, à l'égard des agences occidentales, y compris pour les nouvelles régionales. Les médias locaux sont envahis par des programmes provenant des radios et télévisions étrangères, ce qui risque de compromettre l'indépendance de la presse locale et limiter l'initiative de la créativité locale.
- Le nombre limité et la faible qualification des professionnels de l'information.
- Le coût élevé des entreprises de presse.

3. *Recommandations relatives aux médias*

Pour que les médias burundais puissent véritablement jouer le rôle qui doit être le leur dans une société démocratique, la Commission Constitutionnelle fait les recommandations suivantes :

- *Actualiser la loi du 25 juin 1976 portant réglementation de la presse au Burundi.*
- *Accélérer et améliorer la formation des professionnels de l'information.*
- *Encourager les entreprises de presse notamment en leur accordant les avantages fiscaux.*
- *Les professionnels de l'information devraient faire preuve de responsabilité, de respect de la déontologie dans leur métier. En particulier ils se doivent de promouvoir les valeurs de notre société, -: l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement, etc.*

- Créer un Conseil National de la Communication, chargé de veiller à la liberté de la communication audio-visuelle et écrite dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes moeurs.

Ce Conseil aurait un pouvoir de décision notamment en matière de respect de la liberté de la presse sur toute l'étendue du territoire national ; d'accès équitable des partis politiques aux médias d'Etat ; de respect des règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales; de respect des quotas des programmes nationaux diffusés sur les chaînes de radio et de télévision publiques et privées, au cas où ces dernières existeraient ; de protection de l'enfance et de l'adolescence dans la programmation des émissions diffusées par les entreprises de la communication audio-visuelle, et de contrôle des programmes en général.

Ce Conseil peut jouer un rôle consultatif auprès du Gouvernement sur la politique de production des oeuvres audiovisuelles et cinématographiques.

Troisième chapitre

LE REGIME POLITIQUE

Le régime politique est l'ensemble des règles fondamentales selon lesquelles les hommes sont gouvernés dans un Etat. Ces règles concernent aussi bien les gouvernants que les gouvernés. C'est pour cela qu'il convient de voir non seulement les diverses institutions de l'Etat, mais également les droits de l'homme ainsi que les devoirs de l'individu. On parlera également de diverses autres questions que l'on trouve généralement traitées dans une constitution.

I - LES INSTITUTIONS FONDAMENTALES DE L'ETAT

On traitera successivement ici du Président de la République, du Gouvernement, du Parlement, des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire ainsi que des autres institutions importantes de l'Etat.

A. Le Président de la République

La Commission Constitutionnelle a examiné les aspects suivants de cette institution : désignation, pouvoirs, statut et vacance du poste de Président.

1. La désignation du Président

Cet aspect de la question comprend lui-même les éléments ci-après nature du suffrage, nombre de candidatures, présentation des candidatures, conditions d'éligibilité, mode de scrutin, durée du mandat et nombre de mandats, serment présidentiel et instances compétentes pour le recevoir, obligation de déclaration des biens et du patrimoine.

La nature du suffrage

A ce sujet, la Commission propose que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct. Cela signifie que tous les Burundais qui remplissent les conditions fixées par la loi pour voter participeraient à l'élection du Chef de l'Etat. Théoriquement, c'est le type de suffrage le plus démocratique que l'on puisse concevoir.

En ce qui concerne le vote, la Commission propose qu'il reste obligatoire pour toutes les consultations électorales et référendaires. Elle estime que le vote est un devoir civique en démocratie, auquel les citoyens ne sauraient se soustraire, sans que la portée démocratique du système ne soit affectée.

Le nombre de candidatures aux élections présidentielles

Sur cette question, la Commission propose que l'on retienne le principe de la pluralité des candidatures. C'est là une règle qui va de soi dans la logique du pluralisme politique et du multipartisme.

La présentation des candidatures

La principale préoccupation de la Commission à cet égard est d'éviter des candidatures fantaisistes et de favoriser l'émergence de candidats qui soient à la hauteur de la fonction présidentielle.

Pour cette raison, la Commission propose les règles suivantes :

Les dispositions qui suivent concernent aussi bien les candidats présentés par les partis politiques que les candidats Indépendants.

Est considéré comme Indépendant le candidat qui, au moment de la présentation des candidatures, n'appartient à aucun parti politique depuis au moins une année.

Chaque candidature aux élections présidentielles doit être présentée par un groupe de 200 personnes, formé dans un esprit d'unité nationale en tenant compte des différentes composantes de la population burundaise.

Les membres du groupe de parrainage doivent eux-mêmes réunir les conditions de fond requises pour l'éligibilité aux élections présidentielles.

Les candidats doivent souscrire à la Charte de l'unité nationale et aux autres principes fondamentaux figurant dans les mentions obligatoires des statuts des partis politiques.

Les candidats doivent également présenter un programme politique.

S'agissant des candidats présentés par les partis politiques, ils ne devraient éprouver aucune difficulté à remplir ces conditions étant donné que la plupart d'entre elles sont exigées à l'agrément et/ou pendant le fonctionnement d'un parti politique.

S'agissant des candidats indépendants, la Commission a souhaité qu'ils soient soumis aux mêmes exigences que les candidats des partis et c'est pour cette raison que les mêmes règles leur sont applicables. Il importe, en effet, que le corps électoral connaisse un minimum des intentions politiques et du projet de société d'un candidat.

La définition proposée de l'indépendant est destinée à éviter que des transfuges des partis ne viennent emprunter le canal des candidatures indépendantes. Elle vise à clarifier le jeu politique à ce sujet, afin qu'il n'y ait pas de confusion.

Conditions d'éligibilité

Les conditions d'éligibilité en qualité de Président de la République tiennent pour l'essentiel à la nationalité, à l'âge, à la résidence et à la dignité.

La Commission Constitutionnelle propose les conditions suivantes :

Nationalité burundaise de naissance L'exigence de la nationalité burundaise de naissance est destinée à éviter que des personnes récemment naturalisées ne puissent prétendre accéder à la magistrature suprême alors que leur degré d'intégration dans la société n'est pas encore totalement confirmé.

Age minimum de 35 ans. L'objectif poursuivi par une telle règle est de ne permettre l'accès à la Présidence de la République qu'aux personnes ayant déjà acquis une certaine maturité. L'âge est considéré ici comme faisant présumer un degré de maturité minimal.

Résidence au pays au moment de la présentation des candidatures

Cette règle se justifie par le fait qu'il serait inacceptable que des candidats aux élections présidentielles puissent diriger leur campagne électorale depuis l'étranger.

En rapport avec cette condition, la Commission propose également que les candidats aux élections présidentielles aient l'obligation de résider au pays au moins jusqu'au déroulement des élections, ceci pour éviter qu'il n'y ait des candidats qui puissent se faire élire depuis l'étranger.

Dignité. Le candidat doit être une personne digne. Du point de vue juridique, la dignité s'apprécie en fonction de l'absence de certaines condamnations pénales pour crimes et délits.

Le mode de scrutin

Un mode de scrutin est un procédé technique de décompte des voix qui permet de répartir les sièges à pourvoir entre les candidats en fonction des suffrages exprimés par les électeurs.

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose la disposition ci-après :

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas atteinte au premier tour, il est procédé à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant, après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le mode de scrutin proposé est donc le scrutin majoritaire à deux tours. Il est conçu pour permettre que le Président de la République soit, dans tous les cas, élu à un score proche de la majorité absolue des suffrages exprimés, ce qui lui confère une plus grande légitimité.

La durée du mandat et le nombre de mandats

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

Pour ce qui est du nombre de mandats, la Commission propose qu'il soit limité à un maximum de deux. L'expérience montre en effet que le pouvoir use. Aussi est-il souhaitable que les anciens Présidents déçus ne puissent plus bénéficier de mandat présidentiel. Le système de limitation du nombre de mandats est appliqué dans certains pays pour les mêmes raisons.

Le serment du Président élu

La Commission Constitutionnelle propose qu'avant d'entrer en fonction, le Président de la République élu, prête un serment qui serait reçu par la Cour Constitutionnelle, devant l'Assemblée Nationale qui représente la Nation.

Le serment pourrait être conçu comme suit

Devant le peuple burundais, seul détenteur de la souveraineté nationale, je jure fidélité à la Charte de l'unité nationale, à la Constitution et à la Loi et m'engage à consacrer toutes mes forces à défendre les Intérêts supérieurs de la nation, à promouvoir l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale et le développement national, et à sauvegarder l'intégrité et l'indépendance de la République du Burundi.

Obligation de déclaration des biens et du patrimoine

La Commission Constitutionnelle propose "la règle suivante ce sujet :

Lors de leur entrée en fonctions et à la fin de celles-ci, le Président de la République, les membres du Gouvernement et les parlementaires sont tenus de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous les biens et patrimoine, adressée à la Cour des Comptes.

Cette disposition est destinée à dissuader le Chef de l'Etat, le Premier Ministre, les autres membres du Gouvernement et les représentants du peuple de profiter de leurs fonctions pour s'enrichir de manière illicite.

2. Les pouvoirs du Président

Dans le régime politique que la Commission Constitutionnelle propose, le Président de la République assurerait à la fois les fonctions de Chef de l'Etat, de Chef du pouvoir exécutif et de titulaire du pouvoir réglementaire. Le pouvoir exécutif, c'est le pouvoir de prendre des mesures d'exécution des lois votées par le Parlement. Le pouvoir réglementaire, c'est le

pouvoir d'établir des règles de droit autonomes, --as toutes les autres matières que celles réservées par la Constitution au Parlement et qu'on appelle domaine de la loi.

La future Constitution pourrait attribuer au Président de la République les fonctions et les pouvoirs repris dans les alinéas qui suivent.

- 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, et assure par son arbitrage la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des pouvoirs.
- Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords Internationaux.
- Il exerce le pouvoir réglementaire et le pouvoir exécutif qu'il partage avec le Premier Ministre. Le Président de la République exerce ces pouvoirs par décrets contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les Ministres concernés.
- Il préside le Conseil des Ministres. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier Ministre.
- Il nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions. Sur proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.
- Il est le Chef des armées et des forces de sécurité. Il déclare la guerre et signe l'armistice après consultation du Gouvernement, du Président de l'Assemblée Nationale et du Conseil National de Sécurité. Il nomme aux emplois supérieurs, civils et militaires.
- Une loi organique détermine les catégories d'emplois visés à l'alinéa précédent.
- Il accrédite et rappelle les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des Etats étrangers et reçoit les lettres de créances et de rappel des ambassadeurs et envoyés extraordinaires des Etats étrangers.
- Il a le droit de faire grâce.
- Il confère les ordres nationaux et les décorations de la République.
- 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 constitutionnels est interrompu, le Président de la République peut proclamer par décret-loi l'état d'exception et prendre toutes les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, du Président de l'Assemblée Nationale, du Conseil National de Sécurité et du Président de la Cour Constitutionnelle.
- Il en informe la Nation par un 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. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Comme on peut le constater, le Président de la République dispose de pouvoirs importants en temps de paix et de pouvoirs exceptionnels en temps de crise.

Il faut encore dire qu'on retrouvera plus loin une série de moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif, qui sont autant de prérogatives supplémentaires conférées soit au Président de la République, soit au Premier Ministre, soit encore aux membres du Gouvernement.

3. Le statut du Président

A ce sujet, la Commission propose des règles relatives au régime des incompatibilités attachées aux fonctions de Président de la République, à la responsabilité et à la retraite du Président de la République.

Régime des Incompatibilités attachées à la Présidence de la République

La Commission propose la règle suivante

- *Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de toute fonction publique élective, de tout emploi public et de toute activité professionnelle.*
- *Elles sont incompatibles également avec la fonction de dirigeant d'un parti politique.*

Le premier alinéa de cette proposition se fonde sur la nécessité de dégager le Président de la République de toute autre activité qui pourrait le distraire de ses importantes charges.

Le deuxième alinéa se fonde sur le fait que le Président de la République est non seulement le Chef de l'Exécutif, mais également le Chef de l'Etat. En tant qu'il incarne l'unité nationale par exemple, il ne serait pas indiqué qu'il dirige un parti politique, fût-il majoritaire à l'Assemblée Nationale. Comme cela se passe dans certains autres pays, lorsque le leader d'un parti est élu Président de la République, il renonce automatiquement à la direction de son parti pour s'occuper exclusivement de la charge de l'Etat.

Responsabilité du Président

En ce qui concerne la responsabilité pénale, la Commission propose les dispositions ci-après :

Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison.

Il y a haute trahison lorsqu'en violation de la Charte de l'unité nationale, de la Constitution et de la Loi, le Président de la République commet délibérément un acte

contraire aux intérêts supérieurs de la nation qui ,compromet gravement l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement du pays, ou porte gravement atteinte à l'intégrité du territoire, à l'indépendance et à la souveraineté nationales.

Il ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée Nationale statuant, à main levée, à la majorité des deux tiers de ses membres.

L'instruction ne peut être conduite que par une équipe d'au moins trois magistrats du Parquet Général de la République.

Le Président ne peut être jugé que par la Haute Cour de Justice.

Le premier alinéa de la disposition consacre le principe de l'irresponsabilité pénale du Président de la République. Ce principe se fonde sur la nécessité de permettre au Président de travailler sereinement, sans qu'il doive se préoccuper de la portée pénale possible des actes qu'il pose. Toutefois, le même alinéa réserve l'exception de la haute trahison.

Au deuxième alinéa de la disposition, une définition générale de la haute trahison s'impose pour donner à la notion une consistance relativement précise et éviter ainsi que n'importe quel acte du Président de la République ne soit abusivement qualifié de haute trahison.

Le troisième alinéa de la proposition vise à assurer qu'une action judiciaire contre le Président de la République ne soit décidée sans motif sérieux. D'une part, c'est toute une Assemblée et non un magistrat qui en prend l'initiative. D'autre part, la majorité requise pour adopter la décision et la procédure suivie sont censées rendre difficile une telle initiative, en sorte qu'elle ne puisse aboutir que dans les cas où elle est pleinement justifiée.

Le vote à main levée permet aux parlementaires d'assumer ouvertement leurs responsabilités dans une matière aussi grave.

Le quatrième alinéa de la disposition est destiné à protéger le Président de la République en le soustrayant à la possibilité d'une enquête menée par un seul magistrat à son encontre.

Enfin, le cinquième alinéa de la disposition accorde un privilège de juridiction au Président de la République. Compte tenu des importantes fonctions qu'il exerce, il ne pourrait être jugé que par un tribunal spécial. Comme il apparaîtra plus loin, la Haute Cour de Justice est constituée de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle réunies.

En matière administrative, la Commission propose que, hormis les actes qui relèvent de sa compétence discrétionnaire, les actes du Président puissent être attaqués sur base du droit devant les juridictions compétentes, contrairement à la loi actuellement en vigueur. Dans un Etat de droit en effet, les gouvernants sont soumis à la loi et il n'y aurait aucune raison de soustraire les actes du Président au contrôle de leur conformité à la loi et à la Constitution.

En matière politique, la Commission propose que le Président ne soit responsable que devant le peuple. En tant qu'élu du suffrage universel direct, on peut difficilement concevoir qu'il ait des comptes à rendre à l'Assemblée Nationale. La responsabilité devant le peuple se traduit en particulier par la possibilité qu'a le corps électoral de ne pas renouveler le mandat du Président.

La retraite du Président de la République

La Commission propose la règle qui suit

A l'expiration de ses fonctions, le Président a droit, sauf en cas de condamnation pour haute trahison, à une pension et à tous autres privilèges et facilités déterminés par la loi.

Il s'agit là d'une règle tout à fait équitable. En effet, un ancien Président de la République a le droit de continuer à être traité d'une manière digne de la fonction qu'il a occupée.

4. Empêchement temporaire du Président et la vacance de la Présidence

Par rapport à cette question, la Commission Constitutionnelle propose les règles suivantes

- En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du Président, c'est le Premier ministre qui assure les affaires courantes.
- En cas de vacance pour cause de démission, de décès ou de toute autre cause de cessation de ses fonctions, l'intérim est assuré provisoirement par le Président de l'Assemblée Nationale ou, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par le Gouvernement.
- La vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle.
- L'autorité Intérimaire ne peut pas former un nouveau Gouvernement.
- Le Gouvernement est réputé démissionnaire et ne peut qu'assurer simplement l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement.
- Le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par la Cour Constitutionnelle, dans un délai qui ne devrait pas être inférieur à un mois et supérieur à trois mois.

De l'ensemble de ces dispositions, il faut retenir surtout que toute vacance de poste doit être constatée par une autorité judiciaire, que l'autorité intérimaire dispose de pouvoirs limités et que de nouvelles élections présidentielles doivent avoir lieu dans un délai relativement court.

B. Le Gouvernement

La Commission Constitutionnelle a examiné l'institution gouvernementale sous trois aspects le Gouvernement en tant qu'organe collégial, le Premier Ministre et les autres Ministres.

1. Le Gouvernement en tant qu'organe collégial

Le Gouvernement comprend le Premier Ministre, les Ministres et les Secrétaires d'Etat.

La Commission Constitutionnelle propose que le Conseil des Ministres soit le cadre obligatoire de délibération par le Gouvernement sur les décisions relatives à la politique générale de l'Etat, de même que sur les projets de lois, de décrets présidentiels, d'arrêtés du Premier Ministre et d'ordonnances des Ministres, ayant un caractère de réglementation générale.

Cette proposition pose le principe de la collégialité dans l'adoption des principaux actes juridiques régissant la vie du pays. Les actes qui doivent être délibérés en Conseil des Ministres sont des actes qui édictent des règles Juridiques d'application générale. Ne sont donc pas couverts par cette proposition les décrets ou ordonnances à caractère individuel, par exemple la nomination des individus à des postes de l'Etat.

La Commission Constitutionnelle propose également que le Gouvernement, travaillant dans le cadre ainsi tracé, ait comme compétences générales de déterminer et de conduire la politique de la nation. Déterminer la politique de la nation signifie fixer les objectifs essentiels de la vie nationale. Conduire la politique de la nation, signifie appliquer le programme ainsi défini.

Enfin, en ce qui concerne le Gouvernement, la Commission propose une règle qui dispose qu'il doit être composé dans un esprit d'unité nationale.

2. Le Premier ministre

La Commission Constitutionnelle a formulé des propositions sur la nomination du Premier Ministre et sa révocation, sur ses pouvoirs et sa responsabilité politique.

Nomination et Révocation

Comme cela a déjà été relevé, la Commission propose la règle selon laquelle le Premier Ministre est nommé par le Président de la République. Il est entendu, dans la logique du système proposé par la Commission, que le Président désigne le Premier Ministre parmi les personnalités acceptables par la majorité parlementaire. Dans ce cadre, le Président de la République a néanmoins le libre choix de son Premier Ministre.

En même temps que du pouvoir de nomination, le Président de la République dispose du pouvoir de révocation du Premier Ministre.

Pouvoirs et compétences

La Commission Constitutionnelle propose que les attributions suivantes soient reconnues au Premier Ministre.

- *Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement dans le cadre des décisions prises par le Conseil des ministres.*
- *Il contresigne les décrets du Président exerçant le pouvoir exécutif ou réglementaire.*
- *Il propose au Président de la République, les membres du Gouvernement pour nomination*
- *Il préside le Conseil des ministres sur délégation expresse du Président de la République et pour un ordre du jour déterminé.*
- *Il prend, par arrêtés, toutes les mesures d'exécution des décrets présidentiels. Les ministres chargés de leur exécution contresignent les arrêtés du Premier Ministre.*
- *Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux Ministres.*
- *Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat, autres que ceux réservés au Président de la République.*

Cette somme d'attributions fait qu'à côté d'un Chef d'Etat puissant se trouve un Premier Ministre qui dispose de pouvoirs importants. Le Premier Ministre participe ainsi pleinement à l'exercice du pouvoir exécutif et réglementaire dévolu au Président de la République. Il est proposé que les actes propres du Premier Ministre portent la dénomination d'arrêtés pour éviter toute confusion avec les décrets du Président de la République et les ordonnances des Ministres.

La responsabilité du Premier ministre

La Commission Constitutionnelle propose que le Premier Ministre soit d'abord politiquement responsable devant l'Assemblée Nationale. Cela signifie qu'il doit rendre compte au Parlement et que celui-ci peut user de divers moyens pour contrôler l'action gouvernementale.

Le fait que le Premier Ministre soit responsable devant le Parlement est le corollaire logique du fait qu'il détient des pouvoirs importants et en particulier le pouvoir de diriger l'action du Gouvernement.

Du point de vue politique toujours, la Commission propose que le Premier Ministre soit responsable également devant le Président de la République qui a le pouvoir de le nommer et de le révoquer. Le Premier Ministre doit, selon cette proposition, rendre compte au Président de son action de direction de l'activité gouvernementale.

En matière pénale, la Commission propose que la responsabilité du premier Ministre soit engagée pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Toutefois, selon la proposition de la Commission, le Premier Ministre ne devrait, lui aussi, être jugé que par la Haute Cour de Justice.

La première disposition de la proposition est justifiée par le fait qu'il n'est pas apparu indiqué à la Commission d'accorder au Premier Ministre le même régime d'irresponsabilité pénale que le Président de la République. En effet, le Premier Ministre a des responsabilités moins importantes que le Chef de l'Etat et n'est pas issu du suffrage universel.

La deuxième disposition de la proposition lui assure par contre le même privilège de juridiction qu'au Président de la République.

3. Les ministres

Ici aussi, la Commission Constitutionnelle a formulé des propositions en ce qui concerne la désignation des membres du Gouvernement, leurs pouvoirs et leur statut.

Nomination

Comme on l'a déjà signalé, la Commission propose que les membres du Gouvernement soient nommés par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre. Cette proposition est le reflet de l'idée maîtresse qui a guidé la Commission à cet égard le partage de la fonction gouvernementale entre le Président de la République et le Premier Ministre.

Pouvoirs

La Commission Constitutionnelle propose que les Ministres disposent des pouvoirs suivants:

Chaque Ministre participe de droit aux délibérations du Conseil des ministres. Il contresigne les décrets présidentiels et les arrêtés du Premier Ministre dans les domaines de son ressort. Il est le chef du département ministériel à lui confié. Il prend par ordonnances, toutes les mesures de mise en application des arrêtés du Premier Ministre. Il peut exercer tout autre pouvoir à lui délégué par le Premier Ministre.

Il s'agit là d'un ensemble de pouvoirs importants. Soulignons que les membres du Gouvernement sont solidaires entre eux et solidaires du Premier Ministre, ce qui explique que la démission de celui-ci implique celle de l'ensemble de l'équipe gouvernementale.

Statut

En ce qui concerne le statut des Ministres y compris le Premier Ministre, la Commission Constitutionnelle propose que leur mandat soit incompatible avec toute autre fonction, notamment l'exercice d'un mandat parlementaire. Cela signifie qu'un parlementaire qui devient Ministre, devrait renoncer à son mandat parlementaire tant qu'il est Ministre, et être suppléé. La proposition d'une telle règle se fonde notamment sur les raisons suivantes. D'une part le

cumul des mandats gouvernemental et parlementaire est susceptible de porter atteinte à l'indépendance du Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Si un bon nombre de parlementaires sont en même temps des Ministres, il ne sera pas aisé pour le Parlement de contrôler efficacement l'action du Gouvernement, étant donné les influences gouvernementales qui peuvent s'exercer sur lui. D'autre part, rares sont les personnes qui peuvent cumuler deux mandats, à temps plein et les exercer tous de manière satisfaisante, sur une longue durée.

Toujours dans le cadre du statut des Ministres, la Commission Constitutionnelle recommande que ceux-ci aient le droit de continuer à bénéficier de leur traitement pendant les trois mois qui suivent la fin de leur mandat à moins qu'ils n'aient trouvé du travail dans l'entretemps

C'est là une recommandation qui vise à assurer à un ancien Ministre une transition digne vers d'autres fonctions.

C. Le Parlement

La Commission Constitutionnelle a examiné à ce sujet la composition du Parlement, la désignation des parlementaires, le mandat parlementaire, le statut du parlementaire, les pouvoirs du Parlement ainsi que son fonctionnement. Elle a également étudié une institution à part mais qui participe à la fonction parlementaire de contrôle : la Cour des Comptes.

1. La composition du Parlement

Deux questions se posent ici : le nombre de Chambres constituant le Parlement et le nombre total de parlementaires.

Le nombre de chambres

La Commission Constitutionnelle propose que le futur Parlement burundais ne comporte qu'une Chambre, appelée Assemblée Nationale. La Commission n'a trouvé aucune raison de proposer une deuxième Chambre qui se justifie le plus souvent par la forme fédérale de l'Etat.

Le nombre total de parlementaires

La Commission propose que le nombre de parlementaires soit fixé proportionnellement à la population. A l'heure actuelle, la composition de l'Assemblée Nationale serait de l'ordre de 60 à 65 parlementaires. La Commission a estimé ces chiffres raisonnables, compte tenu notamment de la population du Burundi et des moyens financiers dont l'Etat dispose pour les prendre en charge.

2. La désignation des parlementaires

La Commission a examiné sur ce point la nature du suffrage, la présentation des candidatures, les conditions d'éligibilité, la circonscription et le mode de scrutin.

La nature du suffrage

Pour les raisons déjà expliquées en ce qui concerne l'élection du Président de la République, la Commission Constitutionnelle propose que les parlementaires soient élus au suffrage universel direct.

La présentation des candidatures

La Commission propose que, pour les mêmes raisons, les conditions de recevabilité des candidatures aux élections législatives soient, à quelques nuances près, identiques à celles exigées pour les élections présidentielles. La première nuance tient à ce que les parrains des candidats indépendants aux élections législatives soient des ressortissants de la circonscription dans laquelle ils souhaitent se présenter. La deuxième nuance tient à ce que le parrainage ne concerne pas les candidats présentés par les partis politiques.

Les conditions d'éligibilité

- La Commission Constitutionnelle propose à cet égard les conditions suivantes :
- Nationalité burundaise et jouissance des droits civils et politiques.
- Age minimum : 25 ans.
- Résidence au pays à partir de la présentation des listes de candidature.
- Absence de certaines condamnations pénales pour crimes et délits depuis un certain temps.

La circonscription

En ce qui concerne la circonscription, la Commission Constitutionnelle propose de maintenir la province comme cela est prévu par le code électoral.

Le mode de scrutin

En ce qui regarde le mode de scrutin, la Commission Constitutionnelle propose d'adopter le scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle. Un scrutin de liste est un scrutin dans lequel les partis politiques et les indépendants doivent présenter une liste de candidats. Ce mode de scrutin exclut les candidatures individuelles.

Un scrutin de liste bloquée se caractérise par le fait que l'électeur n'est pas autorisé à modifier l'ordre dans lequel les candidats figurent sur la liste. En d'autres termes, si la liste d'un parti gagne trois sièges dans une circonscription, les parlementaires élus de ce parti seront nécessairement les trois premiers noms de la liste et dans l'ordre où ils y sont mentionnés. Le scrutin à la représentation proportionnelle consiste à répartir les sièges d'une circonscription, proportionnellement au nombre de voix obtenues par les différentes listes de candidats. Ainsi par exemple, si dans une circonscription, il y a 5 sièges à pourvoir et qu'il y a 2 listes de

candidats ayant obtenu respectivement 60% et 40% des voix, la première liste obtiendra trois sièges, tandis que la deuxième obtiendra deux sièges.

En même temps que le mode de scrutin proprement dit, la Commission propose que la liste bloquée en question soit composée dans un esprit d'unité nationale.

Elle propose également que la liste comporte obligatoirement un nombre de candidats égal au double du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription. La liste ne saurait, en effet, comprendre moins de candidats que ce chiffre, car il est nécessaire de prévoir, dans le meilleur des cas pour chaque liste, autant de suppléants que de titulaires, afin d'éviter de devoir, le cas échéant, procéder à de nouvelles élections si l'un ou l'autre élu ne pouvait plus siéger au Parlement pour des raisons variables (décès, exercice d'un mandat incompatible, etc.).

De même, il n'y a aucun intérêt pour la démocratie à permettre des listes plus longues que ce qui est strictement nécessaire. Par contre, les partis politiques et même les indépendants pourraient allonger inconsidérément la liste des candidats afin d'attirer sur elle la somme des sympathies personnelles que des candidats, n'ayant aucune chance d'être élus (compte tenu du nombre limité des sièges et de la place qu'ils occupent sur la liste bloquée) pourraient canaliser en leur faveur. Or, cela constituerait une déviation du système qui présente entre autres avantages de favoriser un choix, non sur des personnes, mais sur des programmes politiques.

Avantages et inconvénients du mode de scrutin

Le mode de scrutin ainsi décrit et complété présente précisément un nombre d'avantages appréciables.

Tout d'abord, il est de nature à favoriser pour les électeurs un choix dicté bien plus par la qualité et l'intérêt des programmes politiques que par la personnalité des candidats. En effet, du fait que la liste est bloquée et que l'électeur n'a pas de vote préférentiel à émettre sur les noms des candidats, sa préoccupation devrait davantage être portée sur la valeur des programmes en présence et c'est probablement ce critère qui sera déterminant sur son choix. La démocratie y trouve son compte dans la mesure où ce qui importe est le choix des candidats, plus en fonction de ce qu'ils vont faire qu'en fonction de ce qu'ils sont.

Ensuite, il s'agit d'un mode bien approprié aux circonscriptions étendues, comme la province où la compétition électorale est davantage une concurrence d'idées qu'une rivalité entre individus.

Par ailleurs, la formule proposée, dans sa référence à l'esprit d'unité nationale, est de nature à éviter la composition de listes mono-ethniques et par-delà la formation d'un Parlement mono-ethnique. Il est à peine besoin de revenir sur le danger d'une telle situation qui équivaldrait à l'exclusion de certaines composantes de la population, exclusion évidemment incompatible avec l'idée même de démocratie.

De même le mode de scrutin proposé permet de répondre à l'épineux problème du vote des illettrés. En effet, l'expérience a montré que lorsque dans le vote, les illettrés recourent à des

scribes, ces derniers ont tendance à voter à la place de ceux qui les mandatent. Or, dans la formule retenue par la Commission, le recours aux scribes pourra être érudé dans la mesure où l'électeur n'aura pas à écrire de nom, mais à déposer son bulletin dans une urne d'une liste de candidats, identifiée éventuellement par un système de symboles.

Enfin, la représentation proportionnelle présente cet avantage supplémentaire d'être un mode de scrutin juste et équitable pour les candidats en compétition dans la mesure où même la liste qui a obtenu le moins de voix peut espérer obtenir un siège. Ce mode de scrutin donne en effet une photographie aussi exacte que possible de l'opinion électorale.

L'inconvénient majeur du scrutin à la représentation proportionnelle est qu'il favorise la représentation d'un grand nombre de partis politiques à l'Assemblée Nationale, puisque aussi bien même les partis qui ont réalisé un score modeste ont une chance d'y accéder. Une prolifération des partis au Parlement présente elle-même l'inconvénient de conduire le plus souvent à une absence de majorité parlementaire homogène capable de soutenir durablement le Gouvernement. Ce qui peut par voie de conséquence générer une instabilité gouvernementale chronique, avec des coalitions à plusieurs partis qui peuvent se défaire à la moindre divergence de vues politiques.

C'est en vue de pallier cet inconvénient que la Commission propose une exigence supplémentaire pour que les candidats élus puissent siéger à l'Assemblée Nationale.

En ce qui concerne les partis politiques, leurs candidats ne peuvent être considérés comme élus et siéger au Parlement que si, à l'échelle nationale, le parti a totalisé un nombre de suffrage, égal ou supérieur à 5% de l'ensemble des suffrages exprimés. Cette règle vise en même temps à éviter qu'il n'y ait des partis d'implantation locale marquée, étant donné que n'importe quel parti a normalement vocation à gouverner l'ensemble du pays.

En ce qui regarde les indépendants, les candidats ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que s'ils ont obtenu au moins 40% des suffrages exprimés dans la circonscription où ils se sont fait inscrire. Cette proposition correspond à l'exigence faite aux partis politiques d'avoir atteint au moins 5% des suffrages nationaux, exigence que l'on ne peut pas transposer purement et simplement aux indépendants étant donné que par définition ils n'ont pas de liste dans toutes les circonscriptions et ne peuvent en avoir que dans une seule.

L'effet attendu de ces règles est que seuls puissent siéger à l'Assemblée Nationale les élus des partis qui ont une certaine envergure et les élus indépendants qui ont obtenu un nombre de suffrage considérable. De la sorte, on espère assurer la présence au Parlement des seuls courants les plus représentatifs de l'opinion publique.

3. Le mandat des parlementaires

En ce qui concerne la durée du mandat des parlementaires, la Commission Constitutionnelle propose 5 ans, qui semble être un délai raisonnable, si l'on tient compte de l'expérience d'autres systèmes politiques.

Pour ce qui est de la nature du mandat parlementaire, la Commission propose que celui-ci ait un caractère national et que tout mandat impératif soit nul. Cela signifie que bien qu'il soit élu d'une circonscription, chaque parlementaire doit se considérer comme représentant les intérêts de la Nation toute entière et agir dans cet esprit. En conséquence, ses électeurs ne peuvent pas lui donner un mandat impératif d'agir dans un sens déterminé et le révoquer avant le terme du mandat au motif qu'il n'aurait pas satisfait à leurs revendications. Bien entendu, cette règle n'interdit pas au parlementaire de se préoccuper des intérêts de sa circonscription et de rester en contact avec ses électeurs.

4. Le statut des parlementaires

La Commission a examiné deux points à ce sujet l'inviolabilité du parlementaire d'une part et la compatibilité du mandat parlementaire avec d'autres fonctions d'autre part.

Immunités parlementaires

La Commission Constitutionnelle propose les règles suivantes :

- *Les parlementaires ne peuvent être poursuivis, recherchés ou arrêtés, détenus ou jugés pour des opinions ou votes émis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.*
- *Sauf en cas de flagrant délit, les représentants ne peuvent pendant la durée des sessions, être poursuivis qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée Nationale.*
- *Les parlementaires ne peuvent, hors session, être arrêtés qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée Nationale, sauf le cas de flagrant délit, de poursuite déjà autorisée ou de condamnation définitive.*

Le premier alinéa de la proposition vise à favoriser la libre expression des parlementaires dans le cadre de leurs fonctions. Il ne signifie toutefois pas que le parlementaire soit autorisé à commettre des infractions dans l'exercice de ses fonctions.

Les deuxième et troisième alinéas visent à limiter au maximum les possibilités d'arrestation et de poursuite du parlementaire.

Il s'agit là de règles classiques du droit parlementaire qui n'appellent pas de justification particulière mais qui concourent toutes à l'honorabilité et à la protection de la fonction parlementaire.

Régime d'incompatibilité

Pour les mêmes raisons que celles qui justifient l'interdiction du cumul de la fonction ministérielle avec toute autre fonction y compris parlementaire, la Commission propose de retenir le principe de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec toute autre fonction à caractère public, à l'exception des mandats électifs locaux.

Afin de favoriser l'attrait des compétences vers la fonction parlementaire, la Commission recommande en même temps que celle-ci soit revalorisée.

Ainsi pourrait-on prévoir des mécanismes facilitant aux élus qui étaient des fonctionnaires de pouvoir réintégrer leurs services d'origine une fois le mandat terminé et leur permettant de continuer d'avancer de grade au cours de l'exercice du mandat parlementaire.

De même, la Commission recommande que le législateur examine la possibilité d'exempter certaines catégories d'agents de l'Etat du régime d'incompatibilité avec le mandat parlementaire.

5. Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale

Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale se rattachent aux deux fonctions classiques de tout parlement la fonction législative et la fonction de contrôle de l'action gouvernementale.

La fonction législative

La fonction législative consiste à élaborer des lois. A ce sujet, la Commission Constitutionnelle a eu à proposer l'étendue du domaine de la loi, c'est-à-dire les matières dans lesquelles doit nécessairement intervenir une loi au titre de la réglementation la plus générale.

Sont du domaine de la loi :

1) Les garanties et obligations fondamentales du citoyen.

- *Sauvegarde de la liberté individuelle.*
- *Régime des libertés publiques.*
- *Sujétions imposées, dans l'intérêt de la défense nationale et la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens.*
- *Législation du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical y compris les conditions d'exercice du droit de grève.*
- *Le régime pénitentiaire.*

2) Statuts des personnes et des biens.

- *Nationalité, état et capacité des personnes.*
- *Régimes matrimoniaux, successions et libéralités.*
- *Régime de la propriété, des droits et des obligations civiles et commerciales.*

3) L'organisation politique, administrative et judiciaire.

- *Organisation des collectivités territoriales et locales.*
- *Régime électoral du Président de la République, de*

- l'Assemblée Nationale et des assemblées locales.*
- *Règles générales d'organisation de la défense nationale.*
- *Statuts des personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés.*
- *Principes généraux de la fonction publique.*
- *L'état de siège et l'état d'urgence.*
- *Les diverses formes d'organisation des services publics.*
- *Création des ordres des juridictions, détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; les règles de procédure judiciaire.*
- *L'Amnistie.*
- *L'organisation du barreau., de l'assistance et de la représentation en justice.*
- *Le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de justice.*

4) *La protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles.*

5) *Les questions financières et patrimoniales concernant*

Le régime d'émission de la monnaie.

Le budget de l'Etat.

La définition de l'assiette et du taux des taxes et des impôts.

De l'aliénation et de la gestion du domaine de l'Etat.

6) *Les nationalisations et dénationalisations d'entreprise et les transferts de propriété d'entreprise du secteur public ou secteur privé.*

7) *Le régime de l'enseignement et de la recherche scientifique.*

8) *Les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.*

Les matières autres que celles du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire.

La fonction de contrôle de l'action gouvernementale

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale à ce sujet correspondent aux différents moyens d'action dont elle dispose à l'égard du Gouvernement et que nous verrons plus loin.

6. Le fonctionnement de l'Assemblée Nationale

Le fonctionnement de l'Assemblée soulève de nombreuses questions qui devraient être réglées dans le détail par le règlement intérieur de l'Assemblée. Celui-ci devrait lui-même être élaboré sous forme de loi organique.

La Commission Constitutionnelle a toutefois formulé des propositions en ce qui concerne le Bureau de l'Assemblée, les sessions, le quorum requis, les règles de délibération et l'interdiction de formation de groupes parlementaires à caractère divisionniste.

Pour ce qui est du Bureau de l'Assemblée Nationale, la Commission propose la règle suivante :

L'Assemblée Nationale élit, dès sa première réunion, le Bureau composé du Président, d'un Vice-Président et d'autant de membres que de besoin.

En ce qui concerne les sessions parlementaires, la Commission propose les règles qui suivent :

L'Assemblée Nationale se réunit chaque année en deux sessions ordinaires. La première session débute le 1er lundi du mois d'avril et la deuxième le 1er lundi du mois d'octobre de chaque année. La durée totale de chaque session ne peut excéder deux mois.

Les sessions extraordinaires, ne dépassant pas une durée de quinze jours, peuvent être convoquées à la demande du Président de la République ou du Premier Ministre sur un ordre du jour déterminé, ou à la demande de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.

En ce qui regarde le quorum requis pour que l'Assemblée puisse délibérer valablement, la Commission propose la présence des deux-tiers des représentants.

S'agissant des règles de délibération, la Commission propose les dispositions suivantes :

Les lois sont votées à la majorité absolue des représentants présents.

Les lois organiques sont votées à la majorité des deux tiers des parlementaires présents, sans que cette majorité puisse être inférieure à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

Une loi organique est une loi dont l'élaboration est expressément demandée par la Constitution et c'est ce qui explique qu'une majorité spéciale renforcée soit requise en ce qui la concerne.

Enfin, la Commission Constitutionnelle propose une règle qui interdit la formation de groupes parlementaires à caractère divisionniste au sein de l'Assemblée, tels que des groupes ethniques, régionaux, religieux, etc. La constitution de tels groupes est contre l'esprit de toutes les règles proposées en référence à l'idéal d'unité nationale.

7. La Cour des Comptes

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose les dispositions suivantes :

Une Cour des Comptes, chargée de l'examen, de la liquidation et de l'arrêté des comptes de tous les services publics, sera créée et organisée par la loi.

La Cour des Comptes soumet à l'Assemblée Nationale un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat.

Une Cour des Comptes ainsi conçue est un organe de contrôle de la gestion du compte général de l'Etat. Elle vérifie, à la fin de chaque exercice budgétaire, si la loi de finances a été correctement exécutée par le Gouvernement et rend compte à l'Assemblée Nationale.

On aura compris que cette institution n'est pas exactement de même nature que celle qui porte le même nom aujourd'hui au Burundi. C'est pour cette raison qu'il conviendra, si la proposition de la Commission était retenue, que l'une ou l'autre change d'appellation, pour éviter toute confusion.

D. Les rapports entre l'Exécutif et le Législatif

L'Exécutif est constitué par le Président de la République d'une part et le Gouvernement d'autre part. Quant au Législatif, il correspond à l'Assemblée Nationale. Tout ce que nous venons de voir concerne le profil de chaque institution gouvernante, prise isolément. Pour compléter les éléments du système institutionnel proposé, il reste à indiquer le type de rapports que l'Exécutif et le Législatif entretiennent réciproquement entre eux.

Ceci revient à examiner d'une part les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif et d'autre part inversement, les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif. Par moyen d'action, il faut en réalité comprendre un droit, un pouvoir, une prérogative que chaque branche du pouvoir étatique peut légalement exercer sur l'autre ou sur son domaine d'action.

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

La Commission Constitutionnelle propose d'accorder à l'Exécutif les moyens d'action suivants sur le Législatif.

Le droit de demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée Nationale

C'est- une règle qui donne un moyen à l'Exécutif de provoquer la réunion du Parlement sur des questions qu'il souhaite voir traiter.

La priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale

La règle proposée par la Commission Constitutionnelle est ainsi formulée :

L'ordre du jour de l'Assemblée Nationale 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.

La priorité ainsi accordée au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale se justifie par le fait que le Gouvernement a besoin de faire voter des lois pour

pouvoir conduire sa politique. On peut considérer qu'il connaît mieux que quiconque les priorités à cet égard. Ce droit de priorité ne signifie d'ailleurs pas que seuls soient traités par préférence les projets de loi gouvernementaux. Le Gouvernement pourrait tout aussi bien inscrire sur son ordre de priorité des propositions de loi soumises par les membres de l'Assemblée qui lui paraissent pertinentes.

L'initiative des lois

La Commission Constitutionnelle propose que l'initiative des lois qui appartient naturellement à l'Assemblée Nationale, appartienne également au Président de la République et au Gouvernement.

Cette proposition est elle aussi justifiée par le fait que le Gouvernement a besoin de faire voter des lois pour pouvoir gouverner. Réserver exclusivement le droit de faire des propositions de lois à l'Assemblée pourrait freiner, voire bloquer l'action gouvernementale.

Droit d'amendement des propositions de lois de l'Assemblée

La Commission propose que le Gouvernement ait le droit de proposer des amendements aux propositions de lois soumises par les membres de l'Assemblée Nationale.

Cette règle permet au Gouvernement d'influer sur le contenu d'un texte de loi dont il n'avait pas l'initiative. Elle favorise en même temps une certaine collaboration entre les deux institutions gouvernantes dans l'élaboration des lois.

Le droit de demander au Parlement le pouvoir de légiférer

La Commission Constitutionnelle propose à ce sujet la règle qui suit :

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. Ces décrets-lois sont soumis au contrôle préalable de constitutionnalité.

Le premier alinéa de la proposition permet au Gouvernement, moyennant l'accord du Parlement, de se substituer provisoirement à celui-ci, dans l'exercice de la fonction législative, lorsque des circonstances particulières l'exigent.

Le deuxième alinéa exige que la conformité des actes législatifs du Gouvernement à la Constitution soit vérifiée par la Cour Constitutionnelle avant leur entrée en vigueur. L'on voudrait s'assurer que le Gouvernement ainsi investi de la fonction législative ne puisse édicter des lois anticonstitutionnelles.

Dans tous les cas, ce qui est essentiel dans cette règle qui déroge au principe de la séparation des pouvoirs, c'est que l'Assemblée Nationale ait marqué son accord à son transfert provisoire de compétences.

Droit de veto législatif

La Commission Constitutionnelle propose la règle suivante:

Le Président de la République promulgue les lois adoptées par l'Assemblée Nationale dans un délai de trente jours à compter de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture ou ne saisit la Cour Constitutionnelle en inconstitutionnalité.

La demande d'un nouvel examen peut concerner le tout ou partie de la loi.

Après une deuxième lecture, le même texte ne peut être promulgué que s'il a été voté à une majorité des deux-tiers des représentants présents pour les lois ordinaires et à une majorité des trois-quarts des représentants présents pour les lois organiques.

Promulguer une loi, c'est rendre applicable une loi régulièrement adoptée. Dans la généralité des systèmes juridiques, le pouvoir de promulgation d'une loi appartient à l'Exécutif, qui est précisément chargé de son exécution. Une loi régulièrement adoptée par l'Assemblée Nationale ne produit aucun effet, c'est-à-dire n'est pas obligatoire, tant qu'elle n'est pas promulguée.

Les propositions formulées ci-dessus permettent au Président de la République de s'opposer provisoirement à l'application d'une loi qu'il ne juge pas acceptable. Il doit alors demander au Parlement de la réexaminer et celui-ci ne pourrait triompher du refus présidentiel que s'il parvient à l'adopter, *non plus* à la majorité absolue, mais à une majorité spéciale des deux-tiers ou des trois-quarts des membres présents, majorité plus difficile à obtenir. Le Président de la République dispose ainsi d'une arme puissante pour faire modifier dans le sens qu'il souhaite une loi pourtant régulièrement adoptée. C'est là de nouveau une règle qui devrait pousser à la collaboration entre l'Exécutif et le Législatif.

Le droit de recourir au référendum

La Commission propose la disposition ci-après sur cette question :

Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée Nationale, 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.

Le référendum est une procédure par laquelle, les citoyens sont appelés à se prononcer par *oui* ou *non* sur un texte constitutionnel, législatif ou autre.

Le référendum peut s'analyser comme un moyen d'action de l'Exécutif sur le Législatif dans la mesure où la plupart du temps, il intervient dans le domaine de la loi, domaine réservé normalement à l'Assemblée Nationale.

Dans une démocratie représentative comme celle qui est proposée, on s'attend à ce que le référendum ne soit utilisé que pour des questions d'une grande importance pour la vie nationale du pays.

Droit de message

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose la règle suivante :

Le Président de la République communique avec l'Assemblée Nationale par voie de message qu'il fait lire. Ces communications ne donnent lieu à aucun débat.

Cette proposition donne au Chef de l'Etat, la possibilité de s'adresser à l'Assemblée Nationale par des messages qu'il fait lire par le Premier Ministre ou par un autre membre du Gouvernement et qui ne peuvent être débattus comme tels par les membres du Parlement.

Le fait que le Président n'ait pas à se présenter personnellement devant l'Assemblée et que son message ne donne lieu à aucun débat sont justifiés par la circonstance que le Chef d'Etat n'est pas responsable devant le Parlement qui, par conséquent, n'a pas de comptes à lui demander directement.

Le droit de message du Chef de l'Etat lui donne la possibilité d'influencer le cours et l'orientation des travaux de l'Assemblée Nationale et c'est en cela qu'il constitue un moyen d'action.

Le droit pour les membres du Gouvernement de participer aux travaux de l'Assemblée Nationale

La Commission propose la disposition qui suit

Les membres du Gouvernement peuvent assister aux séances de l'Assemblée Nationale et des commissions. ils y prennent la parole chaque fois qu'ils en expriment le désir.

Cette faculté accordée au Premier Ministre et aux autres Ministres de suivre les travaux de l'Assemblée leur offre la possibilité d'expliquer et de justifier la politique suivie par le Gouvernement et d'influer là aussi sur les décisions de l'Assemblée.

Le droit de poser la question de confiance au Parlement

La Commission soumet la proposition suivante :

Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale, en posant la question de confiance, soit sur une déclaration de politique générale, soit sur le vote d'un texte de loi.

Le débat sur la question de confiance ne peut intervenir que trois jours francs après qu'elle ait été posée. La confiance ne peut être refusée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.

Lorsque l'Assemblée émet un vote de défiance, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

Ces dispositions offrent au Premier Ministre le moyen, lorsque les circonstances le requièrent, de vérifier la confiance que le Parlement a encore dans son Gouvernement et dans sa politique. Le Premier Ministre n'y recourt généralement que pour renforcer la confiance de l'Assemblée dans son action gouvernementale.

Mais ce faisant, le Premier Ministre prend un risque, celui d'un vote de défiance. Un tel vote implique nécessairement la démission du Gouvernement, exactement comme s'il y avait eu motion de censure initiée par l'Assemblée Nationale elle-même.

Pour éviter que l'usage de ce moyen ne soit une source d'instabilité gouvernementale, il est ainsi proposé que le vote de défiance ne produise ses effets que s'il est acquis à une majorité plus difficile à obtenir que la majorité absolue des membres présents, à savoir, la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.

La disposition qui prévoit que le débat sur la question de confiance ne peut intervenir que trois jours après qu'elle ait été posée vise à donner un temps de réflexion aux parlementaires et à éviter que des décisions passionnées ne soient prises dans la foulée de l'événement.

Le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose la règle suivante :

Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée Nationale, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Les élections ont lieu dans les trois mois qui suivent la dissolution. Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

C'est le moyen d'action le plus radical que l'Exécutif puisse exercer sur le Législatif. Il est destiné à permettre le déblocage d'une impasse politique dans les rapports entre les deux institutions et à remettre en quelque sorte l'arbitrage final aux électeurs. En effet, la dissolution est nécessairement suivie de nouvelles élections qui, en maintenant ou en changeant la majorité au Parlement, maintiennent ou changent en même temps la majorité gouvernante, selon le verdict du corps électoral.

C'est pour éviter que le droit de dissolution de l'Assemblée ne soit une source d'instabilité politique qu'est proposée la règle interdisant de procéder à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit les élections consécutives à une première dissolution.

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

La Commission Constitutionnelle propose d'accorder au Législatif les moyens d'action qui suivent sur l'Exécutif.

Le droit d'amendement des projets de lois du Gouvernement

Cette proposition de la Commission est la réplique de la règle proposée permettant au Gouvernement d'amender, le cas échéant, les propositions de lois émanant de parlementaires. De la même manière, elle contribue à favoriser la collaboration de l'Assemblée et du Gouvernement dans la conception des lois.

Toutefois, par rapport à cette question, la Commission propose l'exception suivante :

Les propositions et amendements formulés par l'Assemblée Nationale ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution importante des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique importante, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.

Le but recherché ici est d'éviter que les parlementaires ne fassent des amendements pouvant entraîner une diminution importante des recettes publiques ou une modification du budget en cours d'exécution.

Droit de débattre de l'action et de la politique du Gouvernement

La Commission Constitutionnelle propose la disposition suivante :

Les parlementaires ont le droit de débattre de l'action et de la politique du Gouvernement.

Cette règle signifie qu'à tout moment durant la période des sessions, le Parlement peut organiser un débat sur des mesures qui font partie de l'action et de la politique que le Gouvernement est en train de conduire. Il peut, ce faisant, critiquer l'action gouvernementale et influencer sur son cours.

Droit de poser des questions écrites ou orales aux membres du Gouvernement

La Commission Constitutionnelle propose la règle suivante:

L'Assemblée Nationale peut s'informer sur l'activité du Gouvernement par la voie des questions orales ou écrites adressées aux membres du Gouvernement.

Il s'agit là d'une technique également classique qui a pour effet d'inciter constamment le Gouvernement à adopter des mesures mûrement réfléchies.

Droit de constituer des commissions d'enquêtes sur des objets déterminés

La Commission propose de la même manière que l'Assemblée Nationale puisse avoir le droit de constituer des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur des objets déterminés de l'action gouvernementale. Ainsi en serait-il par exemple dans le cas d'un scandale financier dans lequel seraient impliqués des membres du Gouvernement.

Droit de voter une motion de censure

Rappelons qu'une motion de censure est un acte par lequel l'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement et qui, lorsqu'il est adopté, entraîne la démission de celui-ci.

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose les dispositions suivantes :

L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un quart au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que soixante-douze heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à une majorité des trois-cinquièmes des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

L'esprit du premier alinéa de cette proposition est qu'elle admet la motion de censure tout en la soumettant à des *conditions d'exercice* rigoureuses afin d'éviter que son usage facile et répété ne génère une instabilité gouvernementale. Telle est la portée de l'ensemble des dispositions de cette règle.

Le délai prévu entre le dépôt de la motion et le vote y relatif est destiné à donner aux partenaires politiques le temps de réfléchir et de discuter en vue d'aboutir à une solution moins radicale que la mise en cause de la responsabilité gouvernementale.

Le deuxième alinéa tire simplement la conséquence logique d'une motion de censure adoptée, à savoir, la démission du Gouvernement.

101

La motion de censure est une technique qui confère beaucoup de poids politique à l'Assemblée Nationale. Or celle-ci en a certainement besoin face à un Exécutif puissant qui dispose de son côté du droit de dissoudre l'Assemblée.

Cette égalité d'armes juridiques entre les deux principales institutions gouvernantes est censée conduire à un régime politique équilibré dans lequel l'Exécutif et le Législatif devraient constituer chacun le contrepoids l'un de l'autre.

Le droit de mettre en accusation le Président de la République pour haute trahison

Comme cela a été déjà proposé, il est apparu à la Commission que c'est l'Assemblée Nationale qui, statuant à main levée à la majorité des deux tiers des membres qui la composent, devrait pouvoir mettre en accusation le Président de la République devant la Haute Cour de Justice.

E. Le pouvoir judiciaire

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, la Commission s'est particulièrement intéressée à deux grandes questions : les principes directeurs de la fonction judiciaire d'une part et les plus hautes institutions judiciaires du pays d'autre part.

1. Les principes directeurs de la fonction judiciaire

La Commission Constitutionnelle propose les principes suivants :

La justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais. Le rôle et les attributions du ministère Public sont remplis par les magistrats du Parquet.

Les audiences des juridictions sont publiques, sauf cas de huis-clos prononcé par décision judiciaire lorsque la publicité est dangereuse pour l'ordre public ou les bonnes moeurs.

Toute décision judiciaire est motivée ; son dispositif est prononcé en audience publique. Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi.

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la Magistrature. Il est assisté, dans cette mission, par le Conseil Supérieur de la Magistrature dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par la Loi.

Le premier principe n'appelle pas de commentaire, mais il fait ressortir que même le pouvoir judiciaire émane du peuple et doit être exercé en son nom.

Les deuxième et troisième principes - publicité des audiences et motivation des jugements sont destinés à garantir aux justiciables la transparence de l'activité du juge, et à éviter tout arbitraire de sa part, éléments importants pour que la population ait foi dans la justice.

Le quatrième principe est celui de l'indépendance de la magistrature. Il signifie que dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats ne sont soumis qu'à la loi. En d'autres termes, ils ne sont pas tenus par les instructions ou pressions éventuelles, qu'elles émanent du pouvoir exécutif ou des justiciables eux-mêmes. Les magistrats ont le devoir de ne céder à aucune pression, leur seul guide étant la loi.

C'est le Président de la République, non en tant que Chef de l'Exécutif, mais en tant que Chef d'Etat qui devrait être le garant de l'indépendance des magistrats. Il s'agit là d'une solution que l'on rencontre dans bien des systèmes juridiques.

Mais le Chef de l'Etat devrait lui-même être assisté comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

A ce propos, la Commission a formulé un certain nombre de recommandations nouvelles dont le législateur pourrait s'inspirer, pour que cet organe joue véritablement son rôle de co-protecteur de l'indépendance de la Magistrature.

Tout d'abord, le Conseil pourrait avoir une composition tripartite.

La première catégorie de membres serait des membres de droit le Président de la République, le Ministre de la Justice, le Président de la Cour Suprême, le Procureur Général de la République et l'Inspecteur Général de la Justice. Leurs fonctions respectives justifient qu'ils siègent automatiquement au Conseil Supérieur de la Magistrature.

La deuxième catégorie des membres serait formée de magistrats élus par leurs pairs. Cette proposition est en effet de nature à accroître la confiance de l'ensemble des magistrats dans le Conseil qui, entre autres, gère leur carrière.

La troisième catégorie des membres serait composée de personnalités nommées par le Président de la République en dehors de la Magistrature, en raison de leur compétence ou de leurs qualités particulières.

Ensuite, le Conseil pourrait se voir retirer sa compétence actuelle de vérificateur du fondement légal des jugements coulés en force de chose jugée, compétence incompatible avec le principe de l'indépendance du juge.

Enfin, le Conseil pourrait étudier tous les mécanismes possibles, juridiques et autres, qui sont de nature à rendre effectif le principe de l'indépendance de la magistrature, tant vis-à-vis du pouvoir de l'Etat que du pouvoir de l'argent et d'autres forces de pression : protection de la carrière mais aussi *prévention et* punition du phénomène de corruption des magistrats, etc.

2. LES HAUTES INSTITUTIONS JUDICIAIRES DU PAYS

La Commission Constitutionnelle a formulé des propositions en ce qui concerne trois *institutions judiciaires*. La Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle et la Haute Cour de Justice.

La Cour Suprême

La proposition de la Commission est la suivante à ce sujet

La Cour suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République. Elle est garante de l'application de la loi par les cours et tribunaux.

Elle comprend :

- Une Chambre de cassation qui connaît des recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les autres juridictions.

- Une Chambre administrative qui statue sur les recours contre les décisions rendues par les juridictions administratives et sur les autres recours prévus par les textes de lois.

- Une Chambre judiciaire qui connaît en premier et dernier degré des infractions commises par un membre du Gouvernement, un membre de l'Assemblée Nationale, un mandataire politique ou public ayant le rang de Ministre, un Gouverneur de Province, un Officier Général des Forces Armées, un Magistrat de la Cour Suprême, un magistrat de la Cour Constitutionnelle, un Magistrat du Parquet Général près la Cour Suprême, un magistrat de la Cour des Comptes et du Parquet Général près la même Cour, un Magistrat de la Cour d'Appel, un Magistrat de la Cour Administrative, un Magistrat du Parquet Général près la Cour d'Appel.

Les décisions de la Chambre judiciaire et de la Chambre administrative sont susceptibles de cassation devant les Chambres réunies de la Cour suprême.

Les décisions de la Chambre de cassation et de la Cour suprême toutes Chambres réunies ne sont susceptibles d'aucun recours, si ce n'est en grâce ou en révision.

La loi détermine la composition, l'organisation, les règles de fonctionnement et la procédure applicable devant chacune des Chambres.

Toutes ces dispositions n'appellent pas de commentaire particulier et correspondent pour l'essentiel à la pratique actuelle au Burundi. 1

La seule innovation est qu'en lieu et place d'une Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, la Commission propose que soit établie une Cour constitutionnelle à part entière.

La Cour Constitutionnelle

La Commission propose les règles suivantes

La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle.

Elle est composée d'un nombre impair d'au moins 5 membres dont la moitié au moins est constituée de magistrats de carrière nommés par le Président de la République et ayant au minimum 8 ans d'expérience dans la magistrature. Le mandat de tout membre de la Cour constitutionnelle est de 6 ans renouvelable.

La Cour constitutionnelle est compétente pour

- *Statuer sur la constitutionnalité des lois et règlements. Les lois organiques sont soumises obligatoirement au contrôle de constitutionnalité avant leur promulgation.*
- *interpréter la Constitution, à la demande du Président de la République, du Premier Ministre, du Président de l'Assemblée Nationale ou d'un quart des parlementaires.*
- *veiller à la régularité des élections présidentielles et parlementaires et des référendums et en proclamer les résultats.*
- *Recevoir le serment du Président de la République avant son entrée en fonction ;*
- *constater la vacance du poste de Président de la République.*

Toute personne physique ou morale peut saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement par voie d'action, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité Invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.

Une loi organique déterminera de façon détaillée l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

Ce corps de règles donne l'image que la Commission se fait de la Cour constitutionnelle, tant en ce qui concerne sa place dans l'ordre juridique et le principe de sa composition qu'en ce qui regarde sa compétence matérielle, les personnes capables de la saisir et la force juridique de ses décisions. Tous ces points n'appellent pas de commentaire particulier.

Il convient de signaler toutefois que le contrôle de constitutionnalité inclut bien évidemment les lois et règlements qui seraient en contradiction avec les droits de l'homme proclamés par la Constitution. C'est surtout au regard de telles situations que la Commission a proposé que les individus puissent saisir la Cour constitutionnelle. La cour constitutionnelle n'aurait pas à connaître de cas pratiques de violation de droits de l'homme, qui sont de la compétence des tribunaux ordinaires,, mais simplement de la constitutionnalité de lois et règlements censés violer les droits de l'homme.

La saisine par voie d'action signifie que la personne intéressée demande directement à la Cour constitutionnelle de prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi, en dehors de l'examen de tout litige particulier qui l'opposerait à une autre personne.

La procédure de l'exception d'inconstitutionnalité intervient lorsqu'une personne impliquée dans un procès particulier devant les tribunaux ordinaires soutient que la loi que l'on veut appliquer à la solution du litige est inconstitutionnelle. Dans ce cas, le juge serait obligé de soumettre d'abord la question à la Cour constitutionnelle et de ne statuer sur le fond de l'affaire qu'après la décision de cette juridiction sur l'exception.

En définitive, ce qui a déterminé la Commission à proposer la création d'une Cour constitutionnelle, c'est à la fois l'étendue matérielle de sa compétence et l'importance qualitative de la matière qui fait qu'il importe d'assurer le respect de l'ordre constitutionnel dans notre pays.

La Haute Cour de Justice

A propos de la Haute Cour de justice, la Commission Constitutionnelle propose ce qui suit :

La Haute Cour de justice est composée de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle réunies. Elle est présidée par le Président de la Cour suprême.

Elle est compétente pour juger le Président de la République pour haute trahison et le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée Nationale pour crimes et délits commis au cours de leur mandat. En cas de condamnation ils sont déchus de leurs fonctions.

Une loi organique fixe les règles de fonctionnement de la Haute Cour de justice ainsi que la procédure suivie devant elle.

Il convient de souligner que la Haute Cour de justice n'est pas une juridiction permanente de plus. C'est une juridiction ad hoc qui normalement ne devrait pas être amenée à siéger fréquemment.

F. Les autres institutions

Pour mieux asseoir la démocratie recherchée, les institutions fondamentales décrites ci-dessus ont besoin d'être complétées par d'autres organes. Ces organes devraient être conçus notamment pour penser et assister le Gouvernement à élaborer les programmes de certains secteurs (unité nationale, économie., sécurité) et suivre leur mise en exécution.

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose la création d'un Conseil National de l'Unité ainsi que l'institutionnalisation du Conseil Economique et Social et du Conseil National de Sécurité.

1. Le conseil de l'Unité Nationale

La proposition de créer un Conseil de l'unité nationale part de quelques constatations dues à la situation spécifique du Burundi :

- Le Burundi a beaucoup souffert des divisions de toute nature. Celles-ci ont profondément marqué notre société si bien que le pays est devenu particulièrement fragile sous ce rapport.
- Les institutions politiques que l'on peut mettre en place ne sont pas elles-mêmes à l'abri de ces divisions. Elles peuvent les générer ou les entretenir.
- Au travers des débats sur la question de l'unité nationale, il est apparu que la population souhaitait avoir à sa disposition un cadre différent des services publics habituels auquel elle peut adresser ses doléances en cas de manquements à l'esprit d'unité.
- La Charte de l'unité nationale dont le Burundi s'est doté risque de rester un vœu pieux si ses exigences ne sont pas régulièrement rappelées au peuple burundais, si elles ne sont pas évaluées pour éventuellement montrer les failles et les écarts ainsi que les stratégies de redressement.

Pour toutes ces raisons, il s'avère nécessaire d'instaurer une institution chargée d'exercer une vigilance à l'égard de cette question d'importance pour l'harmonie nationale.

En conséquence, la Commission Constitutionnelle propose la création d'un organe institutionnel dénommé Conseil de l'Unité Nationale composé de personnalités :

- reconnues pour leur intégrité morale et l'intérêt qu'ils portent à la vie de la nation et plus particulièrement à son unité,
- représentatives des différentes composantes de la nation burundaise : ethniques, régionales, politiques, religieuses, socio-professionnelles, etc.
- ayant prêté serment de défendre l'unité nationale.

La Commission propose que les membres dudit Conseil soient nommés par le Président de la République.

La Commission propose enfin que le Conseil soit notamment chargé de :

- suivre régulièrement et attentivement l'évolution de la société burundaise du point de vue de la question de l'unité nationale ;
- produire chaque année un rapport sur l'état de l'unité nationale et le porter à la connaissance de la nation ;
- émettre des propositions en vue de l'amélioration de la situation de l'unité nationale dans le pays
- proposer l'organisation, si besoin en était, d'une réflexion au niveau national sur la question de l'unité nationale.

Une loi organique réglera les autres questions relatives notamment au fonctionnement du Conseil.

2. Le Conseil Economique et Social

La création du Conseil économique et social a été dictée par la nécessité de mettre sur pied un cadre de réflexion et d'analyse des grands problèmes économiques et sociaux de manière à permettre aux pouvoirs publics de prendre des décisions concertées en la matière d'une part et d'associer à la réflexion tous les partenaires du développement économique et social d'autre part.

Aujourd'hui, le rôle de ce Conseil consiste à analyser les divers problèmes auxquels le Burundi est confronté et à proposer, par la suite, des voies et moyens nécessaires (matériels, financiers et humains) pour les résoudre.

Partant, la Commission Constitutionnelle propose que le Conseil Economique et Social soit institutionnalisé.

Il serait un organe consultatif permanent ayant compétence sur tous les aspects de développement économique, social et culturel : l'orientation générale de l'économie du pays, la politique financière et budgétaire, la politique des matières premières, la politique sociale et culturelle, la politique de l'environnement...

Il donnerait son avis dans tous les cas où il juge son intervention nécessaire. Il donnerait également son avis sur toutes les questions portées à son examen par le Président de la République, le Gouvernement, le Parlement ou toute autre institution publique. Il serait obligatoirement consulté sur tout projet de plan de développement ainsi que sur tout projet d'intégration régionale ou sous-régionale.

S'agissant de la composition du Conseil économique et social, la Commission Constitutionnelle propose que les membres soient nommés par le Président de la République. Une partie de membres seraient nommés en qualité de représentants des différentes couches socio-professionnelles, une autre partie de membres seraient nommés en qualité d'experts.

Par ailleurs, les autres questions notamment relatives au fonctionnement du Conseil Economique et Social doivent être réglées par une loi organique.

3. Le Conseil National de Sécurité

La mise sur pied du Conseil national de sécurité a été dictée par la nécessité de disposer d'un organe destiné à assister le Président de la République dans la conception et le suivi de la politique nationale en matière de sécurité. Cette dernière ne doit pas être la préoccupation des seuls services de l'ordre mais plutôt de tous les citoyens.

A ce sujet, la Commission Constitutionnelle propose que le Conseil national de sécurité institutionnalisé soit un organe consultatif permanent. Sa mission serait d'assister le Président

de la République et le Gouvernement en ce qui concerne l'élaboration de la politique en matière de sécurité, le suivi de la situation du pays en matière de sécurité, la coordination de l'action des services de sécurité, l'évaluation des moyens à allouer au secteur de la sécurité, l'élaboration des stratégies de mobilisation de défense solidaire en cas d'agression ou de crise.

Par ailleurs, les membres composant cet organe devraient être nommés par le Président de la République. Quant aux questions relatives *notamment au* fonctionnement du Conseil national de sécurité, elles devraient être réglées par une loi organique.

II. LA DECLARATION DES DROITS DE L'HONNE ET DES DEVOIRS DE L'INDIVIDU

La Commission Constitutionnelle propose que le système politique envisagé comporte à la fois une déclaration des droits de l'homme et une proclamation des devoirs de l'individu.

A. Les droits de l'homme

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que le principe de la garantie, du respect et de la promotion des droits de l'homme constituait un des principaux critères fondamentaux de la démocratie. Nous ne reviendrons donc pas sur cet aspect de la question.

A cette place, la Commission Constitutionnelle propose simplement que la future Constitution contienne un chapitre relatif aux droits de l'homme tels qu'ils sont proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte de l'unité nationale. Il convient de relever que le Burundi a ratifié les textes internationaux qui viennent d'être cités.

Le catalogue des droits de l'homme dont nous avons fourni une illustration au début de ce rapport donne une idée du contenu de la déclaration de droits que l'on devrait retrouver dans la future Constitution (voir chapitre premier de la première partie).

B. Les devoirs de l'individu

La Commission Constitutionnelle propose que la déclaration des droits de l'homme s'accompagne de l'énumération de ses devoirs.

En démocratie, si la proclamation des droits de l'homme a pour but de promouvoir la *liberté* de l'homme dans le sens le plus large du terme, l'énoncé des devoirs de l'individu a pour objectif de mettre l'accent sur *sa responsabilité* dans la société. Or plus que tout autre système de gouvernement, la démocratie suppose, pour réussir, que chaque homme pris individuellement soit responsable. En réalité, dans la vie en société, la liberté doit toujours aller de pair avec la responsabilité. Le couple liberté-responsabilité est la condition sine qua non de l'harmonie sociale.

La Commission Constitutionnelle propose que pour le catalogue des devoirs de l'individu, la future Constitution s'inspire largement de la Charte de l'unité nationale ainsi que de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, dont l'une des originalités est précisément de détailler les devoirs de l'individu pendant naturel de ses droits.

L'énumération des devoirs de l'individu pourrait se présenter comme suit

- 1) Chaque individu a des devoirs envers la famille et la société, envers l'Etat et les autres collectivités légalement reconnues.
- 2) Les droits et les libertés de chaque personne s'exercent dans le respect d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun.
- 3) Nul ne peut abuser des droits reconnus par la Constitution ou par la loi pour compromettre l'unité nationale, l'intégrité territoriale ou l'indépendance du Burundi, porter atteinte au régime républicain ou violer la Constitution.
- 4) Chaque individu a notamment le devoir
 - De préserver et de renforcer l'unité nationale conformément à la Charte de l'unité nationale.
 - De respecter et de considérer ses semblables sans discrimination aucune, et d'entretenir avec eux des relations qui permettent de promouvoir, de sauvegarder et de renforcer le respect et la tolérance réciproques.
 - De préserver le développement harmonieux de la famille et d'oeuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille ; de respecter à tout moment ses parents, de les nourrir et de les assister en cas de nécessité.
 - De servir la communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service.
 - De ne pas compromettre la sécurité de l'Etat dont il est national ou résident.
 - De préserver et de renforcer l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale de la patrie et, d'une façon générale, de contribuer à la défense de son pays, dans les conditions fixées par la loi.
 - De travailler, dans la mesure de ses capacités et de ses responsabilités, et de s'acquitter des contributions fixées par la loi pour la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la société.
 - De veiller, dans ses relations avec la société, à la préservation et au renforcement des valeurs culturelles burundaises positives, dans un esprit de tolérance, de dialogue et d'une façon générale de contribuer à la promotion de la santé morale de la société.

III. QUESTIONS DIVERSES

A cette place, la Commission Constitutionnelle a examiné diverses questions liées au régime proposé et qui sont généralement traitées dans une constitution,

A. Principes caractéristiques du régime proposé

La Commission Constitutionnelle propose de réaffirmer que le Burundi est une République unitaire, indépendante et souveraine, laïque et démocratique, attachée fondamentalement à l'unité nationale.

La forme républicaine de l'Etat

Le Burundi est devenu une République depuis le 28 novembre 1966. L'idéal républicain se fonde sur le principe d'égalité entre les hommes, qui sont tous appelés à participer à la gestion de la chose publique.

La Commission propose l'affirmation et le respect du principe républicain. Elle propose également que la forme républicaine de l'Etat ne puisse jamais être remise en cause.

Le caractère unitaire de l'Etat, le caractère démocratique de l'Etat et l'attachement à l'unité nationale

La Commission Constitutionnelle propose que soient affirmés les trois principes ci-dessus.

Le principe de l'indépendance et la souveraineté nationales

La Commission propose l'affirmation de ce principe que l'on a déjà rencontré. Il importe de souligner que l'indépendance et la souveraineté nationales s'entendent non seulement dans la dimension politique mais également dans la dimension économique.

La laïcité de l'Etat

Compte tenu notamment de la présence au Burundi de plusieurs confessions religieuses différentes et des conflits qui peuvent parfois surgir entre elles et l'Etat, la Commission Constitutionnelle propose que le principe de la laïcité de l'Etat soit affirmé.

Le caractère laïc de l'Etat implique que,

- 1) *Le pouvoir de l'Etat est temporel. Par conséquent, l'Etat doit s'organiser sans se référer à la religion.*
- 2) *L'Etat doit garantir la liberté de religion, c'est-à-dire le droit de pratiquer la religion de son choix. Les confessions religieuses s'organisent dans le respect de la loi et de l'ordre public.*

3) *L'Etat doit maintenir une stricte neutralité à l'égard des confessions religieuses. Autrement dit, il se doit de réserver un traitement équitable à toutes les confessions religieuses.*

4) *Les confessions religieuses doivent, à leur tour, se soumettre à la loi et spécialement aux lois d'ordre public et d'organisation de la société.*

5) *Les ministres du culte doivent s'abstenir de troubler l'ordre public ou de porter atteinte aux valeurs fondamentales de notre société, à savoir, l'unité nationale, la justice sociale, la paix sociale, l'indépendance et la souveraineté nationales et le développement.*

6) *Les confessions religieuses peuvent organiser des activités socio-économiques avec l'accord de l'Etat.*

B. Autres questions

1. Symboles de la République

L'Hymne National

La Commission Constitutionnelle propose que l'hymne national reste *Burundi Bwacu*.

Le Drapeau National

La Commission Constitutionnelle propose que le drapeau national reste tel qu'il se présente aujourd'hui. Sa description est la suivante :

Le drapeau du Burundi est tricolore : vert, blanc et rouge. Il a la forme d'un rectangle partagé par un sautoir, comportant en son centre un disque blanc frappé de trois étoiles rouges à six branches qui forment un triangle équilatéral fictif dans un cercle fictif ayant le même centre que le disque et dont la base est parallèle à la longueur du drapeau.

Néanmoins, la loi précisera les dimensions et les autres détails du drapeau.

La Devise

La Commission Constitutionnelle propose que la devise du Burundi reste : *Unité, Travail, Progrès*.

L'Emblème de la République

La commission propose que l'emblème du Burundi soit maintenu, c'est-à-dire, un écu frappé de la tête du lion ainsi que trois lances, le tout entouré de la devise nationale.

Le Sceau de la République

La Commission Constitutionnelle propose que le sceau de la République soit déterminé par la loi.

2. La qualité de Murundi

La Commission propose la règle suivante :

la qualité de Murundi s'acquiert, se conserve et se perd selon les modalités déterminées par la loi.

3. La langue nationale et les langues officielles

La Commission propose ce qui suit : La langue nationale est le Kirundi. Les langues officielles sont le Kirundi et d'autres langues déterminées par la loi.

4. Le territoire national

La Commission propose de retenir les dispositions ciaprès :

Le territoire national est inaliénable et indivisible, sous réserve des dispositions de la Constitution sur les traités et accords internationaux.

La République du Burundi est subdivisée en provinces et en communes. La loi détermine leur organisation et leur fonctionnement ainsi que d'autres circonscriptions administratives elle peut en modifier les limites et le nombre.

La Capitale du Burundi est fixée à Bujumbura mais peut être transférée en tout autre lieu de la République par la loi.

5. Traités et accords internationaux

En matière de *conclusion* de traités et d'accords internationaux, la Commission propose les règles suivantes :

Le Président de la République a la haute direction des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités et accords internationaux.

La République du Burundi peut créer avec d'autres Etats des organismes internationaux de gestion ou coordination commune et de libre coopération. Elle peut conclure des accords d'association ou de communauté avec d'autres Etats.

Les traités de paix et les traités de commerce, les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les

dispositions de nature législative ainsi que ceux qui sont relatifs à l'état des personnes ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Les traités ne prennent effet qu'après avoir été régulièrement ratifiés et sous réserve de leur application par l'autre partie pour les traités bilatéraux et de la réalisation des conditions de mise en vigueur prévus par eux pour les traités multilatéraux.

Les accords d'installation de bases militaires étrangères sur le territoire national ainsi que ceux autorisant le stockage des déchets toxiques et autres matières pouvant porter gravement atteinte à l'environnement sont interdits.

Aucune cession, aucun échange, aucune adjonction de territoire n'est valable sans le consentement du peuple burundais appelé à se prononcer par référendum.

Lorsque la cour constitutionnelle, saisie par le Président de la République, le Premier Ministre ou l'Assemblée Nationale a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

6. La révision de la Constitution

En matière de révision de la Constitution, la Commission propose de retenir les règles suivantes

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République après consultation du Gouvernement et à l'Assemblée Nationale statuant-à la majorité absolue des membres qui la composent.

La proposition d'amendement de la Constitution est adoptée à la majorité des quatre-cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale.

Le Président de la République peut soumettre un projet d'amendement de la Constitution au référendum.

Aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte à la forme républicaine, à l'unité nationale et à l'intégrité du territoire de la République.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire et à la paix nationale.

Quatrième chapitre

DEMOCRATISATION A LA BASE

I. PROBLEMATIQUE DE LA DEMOCRATISATION A LA BASE AU BURUNDI

A. Aperçu historique sur l'administration locale au Burundi

Pendant toute la période coloniale, les structures de l'administration coutumière ont été maintenues et l'autorité coloniale les a utilisées pour mieux atteindre les administrés. Jusqu'à la veille de l'indépendance, chefs et sous-chefs étaient sous les ordres du Mwami mais recevaient surtout des injonctions de l'administration tutélaire. L'entité administrative locale correspondait à la sous-chefferie.

Pour faire face au mouvement d'indépendance, la tutelle belge élaborait rapidement une déclaration gouvernementale sur la future politique belge au Ruanda-Urundi où elle se prononçait pour un "Etat démocratique". La nouvelle politique se traduit par le décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi. Ce décret prévoyait dans ses objectifs la suppression de l'administration coutumière. Les chefferies seraient remplacées par de simples circonscriptions administratives déconcentrées ; les sous-chefferies seraient fusionnées, les centres extra-coutumiers ainsi que les circonscriptions urbaines seraient érigés en communes provisoires, entités décentralisées.

Une ordonnance du 31 décembre 1960 délimite les communes dont le nombre est fixé à 181. L'organisation provisoire de celles-ci sera fixée par une ordonnance du 3 février 1961 reprise en substance par la loi du 28 juillet 1962 adoptée par le Parlement du Burundi indépendant.

L'ordonnance du 3 février 1961 organise la commune comme une collectivité locale dotée de la personnalité civile et administrée par un bourgmestre assisté d'un conseil communal composé de membres élus au suffrage universel pour un mandat de trois ans.

Le bourgmestre est nommé par le Mwami. Le conseiller qui a obtenu le plus de suffrages aux élections communales est proposé en qualité de bourgmestre. Le Mwami peut toutefois, par décision motivée, après avoir pris les avis du Gouverneur de Province et du Commissaire d'Arrondissement, nommer un autre conseiller ou même une personne étrangère au conseil.

La mise en application de la loi communale du 28 juillet 1962 se heurta à deux grandes difficultés. D'abord, il est apparu dans les faits que le bourgmestre privilégiait le mandat politique aux dépens de la rigueur dans la gestion des intérêts communaux. Ensuite, l'autonomie communale paraîtra illusoire dans la plupart des cas, dans la mesure où la plupart des communes vivront de subsides de l'Etat à cause de la faiblesse de leurs ressources financières.

Une réforme sera envisagée notamment pour protéger "les intérêts des contribuables" et mettre fin à la "gabégie". Elle préconise de regrouper les communes pour leur donner une plus grande viabilité financière et y rétablir l'autorité de l'Etat. Elle a abouti à l'arrêté-loi du 1er septembre 1965 portant organisation communale.

Le Burundi est divisé alors en 78 communes jouissant de la personnalité civile. Les conseillers communaux et leurs suppléants sont élus au suffrage universel pour un mandat de 3 ans, suivant un mode de scrutin qui privilégie l'unanimité des habitants sur les collines et en dehors de toute propagande politique. Le bourgmestre, devenu administrateur communal, est un *fonctionnaire nommé* par le Roi en principe parmi les conseillers élus mais son choix pouvant se porter sur une personne même *non élue*.

Le texte tentait une conciliation de la présence de l'autorité de l'Etat dans la commune pour permettre une meilleure gestion des intérêts communaux et l'exigence démocratique permettant aux citoyens de se choisir les représentants.

Toutefois, il n'est jamais entré en application. Les événements d'octobre 1965 et le régime d'exception qui s'en suivit donnèrent lieu à l'arrêté-loi du 30 octobre 1965 organisant l'administration provisoire des communes.

Le bourgmestre est alors remplacé par un administrateur communal qui est un agent de l'administration centrale soumis à l'autorité hiérarchique du Commissaire d'Arrondissement, du Gouverneur de Province et du Ministre de l'Intérieur.

Le décret-loi du 30 juillet 1977 ne modifiera pas la situation. Il prévoit un conseil communal consultatif nommé.

Le décret-loi du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale entend *"faire de la commune une véritable cellule de base du développement national, proche des citoyens et un centre par excellence de participation à l'administration de la chose publique"*.

L'administrateur communal est toujours nommé par le Président de la République. Le conseil communal nommé par le Gouverneur de Province, avec un mandat de trois ans, exerce un pouvoir de décision sur toutes les questions relatives aux programmes de développement et à l'administration des finances communales. Il est doté d'un pouvoir consultatif pour les autres questions notamment celles relatives à *"la sécurité et à la politique générale de la commune"*.

La commune reste une entité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Il est à remarquer que malgré le transfert par l'Etat de certains impôts et taxes au profit des communes, les ressources de celles-ci restent généralement bien en deçà de leurs besoins. Dans ces conditions l'Etat est obligé de les prendre en charge pour une bonne part. On peut affirmer que les collectivités locales sont en réalité, à l'heure actuelle, davantage des entités déconcentrées que décentralisées.

B. Analyse critique de la situation

Hormis la brève expérience des bourgmestres, les populations burundaises n'ont pas eu l'occasion d'intervenir dans le choix des dirigeants administratifs à l'échelon local.

Certes un bon nombre de ces responsables locaux ont rendu d'appréciables services à la population, mais force est de reconnaître que les populations se sont rarement reconnues dans leurs dirigeants. Le système de nomination par l'administration centrale a donné lieu à beaucoup d'abus qui ont mécontenté les populations et compromis le développement de certaines communes.

Certains responsables locaux (administrateurs communaux, chefs de zone, comptables, percepteurs de taxes, etc.) étaient désignés sur des bases d'ordre ethnique, régional et autres sans qu'entrent en ligne de compte les *exigences* de compétence et de qualités morales que *requièrent* ces fonctions. C'est dans ces conditions que certains des dirigeants n'ont pas agi dans le sens de la justice, de l'unité nationale et de l'intégrité qu'on pouvait attendre d'eux, ou ne se sont pas sentis concernés par le développement des communes dont ils avaient la charge. Plutôt que de se mettre au service des administrés, ils se sont appliqués à détourner les fonds communaux, ont versé dans l'arbitraire et l'irresponsabilité, ont exigé des pots de vin.

C'est pour ces raisons que dans beaucoup de communes la population s'est souvent plainte du comportement décevant des responsables communaux, qui parfois provenaient des régions éloignées. Cela créait des frustrations et poussait les populations à réclamer la désignation des dirigeants natifs des localités concernées ou proches.

Si ce qui vient d'être dit met en évidence les abus du système de nomination, il est objectif de reconnaître que le même système a aussi mis en place des responsables locaux qui ont honoré leur fonction et ont adopté un comportement apprécié par la population. Il importe également de relever que sur ce plan un effort a été réalisé depuis quelque temps pour corriger les erreurs du passé notamment en privilégiant le critère de la compétence.

On pourrait se demander si les dirigeants des communes ont promu une participation de la population à la gestion des affaires locales et aux programmes de développement.

Dans nombre de communes, cette démarche n'a pas rigoureusement eu lieu. Il importe cependant de dire que beaucoup d'actions de développement ont été accomplies dans les communes avec le concours de la population bien que celle-ci n'ait pas été associée à la conception. Il y a lieu de croire qu'en l'associant à la fois au choix et à l'exécution, on aurait eu de meilleurs résultats.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que peu de choses se réalisent avec les moyens locaux. La plupart de projets qui concernent le développement des communes sont exécutés dans le cadre des programmes initiés par le Gouvernement. Peu de communes ont aujourd'hui les ressources humaines et matérielles nécessaires pour mener à bonne fin des actions de développement à l'échelon local. Par voie de conséquence, les dirigeants locaux n'ont pas toujours eu les possibilités d'influer sur la manière de conduire ces programmes.

C. Nécessité d'institutions démocratiques à la base

En général, l'organisation de la vie en commun a toujours suscité un problème de choix du chef. Que les groupes soient grands ou petits, il faut des mécanismes de désignation qui assurent une légitimité à celui qui est investi de l'autorité pour diriger.

Il faut donc à la base une personne qui a l'autorité et la charge d'aider la société à s'organiser pour vivre en paix et pourvoir à la satisfaction de ses besoins. Cette personne ne pourra remplir sa mission que si elle jouit de la confiance de la communauté.

Dans les sociétés en développement où les besoins à satisfaire sont nombreux et urgents, le souci de légitimité doit aller de pair avec les exigences d'efficacité et de gestionnaire du progrès auquel tout le monde aspire.

Par ailleurs, la charge de diriger une communauté humaine en vue de son développement est si importante qu'elle ne peut être laissée au seul chef. C'est pourquoi les sociétés mettent en place des mécanismes de participation et de contrôle par le biais des institutions représentatives.

Pour que la société soit correctement conduite et dans l'intérêt général, il faut que les dirigeants et les représentants de la population aient des comptes à rendre à ceux qui les ont investi de leur charge. Cela permettra d'éviter et de corriger les erreurs de gouvernement et de sanctionner les fautes.

Eu égard à ce qui a été dit plus haut, la nécessité d'institutions démocratiques dans les communes du Burundi est ressentie par la population. Elle est par ailleurs un atout majeur dans l'organisation du développement.

D. Impact du système multipartiste en milieu rural

Après avoir fait le constat de la nécessité d'institutions démocratiques à la base, la Commission Constitutionnelle s'est préoccupée de l'impact du multipartisme sur la vie des gens particulièrement en milieu rural, surtout si les institutions démocratiques à la base devaient résulter d'une concurrence entre les partis politiques.

Il a été constaté que dans la logique du multipartisme il est normal que les partis recrutent sur les collines et que les citoyens désignent le Président de la République, leurs représentants à l'Assemblée Nationale par le canal des partis politiques.

Cependant, la Commission Constitutionnelle reconnaît que l'omniprésence des partis politiques peut être un danger réel pour l'entente quotidienne des gens sur les collines. En introduisant l'esprit partisan qui est contraire à la convivialité coutumière, il y a risque que le voisin qui appartient à un parti concurrent soit perçu et traité comme un ennemi au lieu de le considérer comme un simple adversaire politique avec lequel il faut mener une compétition loyale. L'omniprésence des partis risque de compromettre un certain nombre de valeurs que

devrait fonder la démocratie notamment la paix sociale et l'unité nationale. L'unité et la paix, ce sont aussi l'entente entre les voisins, l'esprit d'entraide et de secours communautaires.

Dans la mesure où elle risque d'entretenir une agitation sur les collines, l'omniprésence des partis peut exercer un rôle de diversion sur la population en la détournant de ses véritables problèmes que sont les besoins socio-économiques comme l'eau, la santé, l'école, la production agricole, etc. L'esprit partisan peut affaiblir la mobilisation des énergies pour les actions de développement et compromettre ainsi toute initiative et effort d'organisation collective dans les localités.

Par ailleurs, dans les réalités quotidiennes du Burundi profond, le dirigeant local est en contact constant avec toute la population. Il joue le rôle de conciliateur, de rassembleur, de conseiller et d'animateur. Il exerce aussi des fonctions de maintien de l'ordre. Pour qu'il garde la confiance de l'ensemble de la population et soit efficace, il doit se détacher de toute assise et comportement partisans.

E. La démocratie à la base devrait se fonder sur l'institution d'Ubushingantahe

Alors que dans les vieilles démocraties le système des partis demeure ancré dans les traditions malgré une certaine désaffection des citoyens, dans notre pays ce système constitue une expérience nouvelle. Les réalités sociales et la tradition du Burundi nous commandent de choisir à la fois un système de représentation inspiré de l'âme et de la culture burundaises et compatible avec l'exigence d'institutions modernes.

C'est pourquoi la Commission Constitutionnelle propose que la démocratisation à la base se fonde sur l'institution *d'Ubushingantahe* qui, pendant des siècles, a servi de socle à la paix sociale, à la justice, à l'entente et à la convivialité des Burundais sur nos collines. Investis par les habitants des collines, les *Bashingantahe* symbolisent pour les Burundais le sens élevé de l'honneur et de la responsabilité, le culte de la justice et de la vérité. Même si cette institution a été quelque peu altérée avec le temps, elle garde une signification profonde pour les Burundais tant du milieu rural que du centre urbain. Le moment est venu de lui - faire retrouver sa place dans notre organisation socio-politique. Aujourd'hui qu'il faut désigner des représentants de la population, ceux-ci devraient avoir les qualités de *Bashingantahe* que leur reconnaîtraient par l'élection les habitants d'une même colline, d'un même quartier.

II. ORGANISATION DEMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS A LA BASE

A. La commune, entité institutionnelle pour les affaires locales

Depuis l'indépendance, la commune apparaît dans la vie des gens, dans les faits et les textes comme la référence de base pour la gestion des affaires locales.

Si depuis longtemps, la commune est une entité juridique autonome de l'Etat, dans la pratique par contre elle a fonctionné beaucoup plus comme un échelon de *l'administration* centrale.

Cela s'explique en partie par le fait que les communes du Burundi n'ont pas les moyens de leur autonomie. Même si la tendance actuelle est d'affirmer de façon insistante la nécessité de parvenir à un auto-développement des collectivités locales, celui-ci dépendra encore pour longtemps de ressources externes et principalement de l'Etat.

Force est alors de constater que les besoins les plus pressants des communes sont ceux de développement. Et le besoin de solidarité nationale pour certaines communes continuera à se faire sentir dans le présent comme dans l'avenir.

B. En quoi devrait consister la démocratie à l'échelle communale

La démocratisation à la base implique que le peuple participe à la gestion des affaires locales soit directement soit indirectement par le biais de ses représentants. Elle suppose donc que les habitants de la commune désignent leurs représentants.

Comme cela a été déjà dit, les besoins de développement dans les communes sont immenses et pressants. La démocratisation à la base appelle une participation de la population à la conception, à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation des programmes et projets de développement. Elle appelle également une participation à la gestion des services de base comme ceux de santé, d'éducation, de l'eau, etc.

Elle implique aussi l'existence des mécanismes de contrôle qui permettent à la population ou à ses représentants de juger de l'efficacité, de la transparence et de la régularité de la gestion et la conformité de celle-ci à l'intérêt général.

La démocratie au niveau communal commande un débat permanent, une confrontation d'idées entre les dirigeants et les dirigés. L'administration doit être constamment à l'écoute du peuple. Etant donné l'histoire et le niveau de développement de la population en milieu rural, la démocratisation appelle une solide action d'éducation et d'information. Cette action permettrait aux administrés de connaître leurs droits et leurs obligations, et d'appréhender correctement leur responsabilité dans la gestion des affaires locales et le respect du bien commun et de l'intérêt général.

C. Système institutionnel communal proposé

La Commission propose les institutions suivantes l'Assemblée communale, le Conseil communal et l'Administrateur communal.

1. L'Assemblée communale

Réunie sur les collines de recensement, la population élirait quatre à cinq personnes (à titre indicatif) sur base de qualité *d'Ubushingantahe*. Les *Bashingantahe* élus représenteraient la colline à l'Assemblée communale. Les *Bashingantahe* sont des hommes et des femmes d'âge mur ou des jeunes en qui la population reconnaît les vertus rattachées à cette qualité dans la

culture burundaise : intégrité, sens de la justice et de la responsabilité, culte de la vérité, qualités de conciliateur et de rassembleur, clairvoyance, compétence, sagesse, disponibilité.

L'Assemblée communale est composée de tous les représentants des collines de recensement.

Elle a pour mission notamment de sauvegarder l'entente et la paix sociale au niveau de chaque colline de recensement et sur l'ensemble de la commune ; d'assurer sur les collines, avec les autres Bashingantahe, l'arbitrage et la conciliation par la voie de la justice gracieuse ; de suivre au nom de la population la gestion des affaires pour l'ensemble de la commune ; d'élire l'Administrateur communal qu'elle présente à l'administration centrale pour nomination.

2. Le Conseil Communal

Parmi ses représentants à l'Assemblée communale, chaque colline de recensement désigne son délégué au Conseil communal. L'ensemble des délégués des collines de recensement forment le Conseil communal.

Le Conseil communal forme son Bureau composé d'un Président, d'un vice-président et d'un secrétaire. Il adopte son règlement d'ordre intérieur.

Le Président du Conseil communal préside aussi l'Assemblée communale.

Les compétences du Conseil communal sont notamment d'approuver le programme d'activités pour l'administration et le développement de la commune, arrêter le budget, contrôler l'exécution des programmes et du budget, servir de lien entre l'administration communale, l'Assemblée communale et la population.

3. L'Administrateur Communal

Compte tenu des réalités socio-économiques de nos communes, l'Administrateur communal doit être un coordonnateur, un animateur du développement et doit avoir des aptitudes d'organisation et de communication. Il doit être aussi un rassembleur, un conciliateur, un homme capable d'assurer la cohésion sociale, un homme qui jouit de la confiance de ses administrés, un *Mushingantahe* gagné à la cause de l'unité nationale. Pour cela, il doit être neutre par rapport aux partis politiques.

Le principe de neutralité signifie qu'il doit renoncer à être dirigeant ou militant actif d'un parti politique au cours de son mandat.

Mode de désignation

A propos du mode de désignation de l'Administrateur communal, la proposition de la Commission Constitutionnelle a été guidée par les constats suivants :

- l'Administrateur communal doit être à la fois un homme représentant la population et un gestionnaire compétent des affaires locales et du développement.

- à la différence de certains pays où les communes s'autogèrent, les affaires communales relèvent encore chez nous plus de l'Etat que de la collectivité locale.

Pour avoir des administrateurs communaux qui soient compétents et désignés avec l'intervention de la population, pour garder à la fonction un lien organique et de subordination avec l'administration centrale à cause de la part importante qui revient à l'Etat dans les affaires locales, la Commission Constitutionnelle propose que l'Administrateur communal soit élu au suffrage universel indirect par l'Assemblée communale et présenté pour nomination à l'administration centrale.

La procédure serait la suivante. Les candidatures aux fonctions d'Administrateur communal sont reçues par le Conseil communal qui en vérifie la conformité aux conditions d'éligibilité. Celui-ci soumet la liste des candidats à l'Assemblée communale pour élection. Le candidat élu est alors présenté à l'administration centrale qui le désigne en tant qu'Administrateur communal.

La proposition de la Commission Constitutionnelle confère à l'Assemblée communale un rôle décisif dans la désignation de l'Administrateur communal. Elle assure la participation de la population de chaque colline de recensement par le biais de ses représentants (Abashingantahe) élus à la désignation de l'Administrateur communal. Elle permet aussi à l'ensemble des collines d'avoir un droit de regard et de contrôle sur la gestion de l'administration communale.

La Commission Constitutionnelle a réservé à la loi communale le soin d'organiser les relations entre l'Administrateur communal et l'administration centrale.

Profil, conditions d'éligibilité et d'exercice des fonctions

La Commission Constitutionnelle propose que la loi communale précise le profil du candidat qui convient à la tête d'une commune. Cela guidera l'Assemblée communale dans son choix. En ce qui concerne les conditions d'éligibilité, la Commission Constitutionnelle propose que l'Administrateur communal soit de nationalité burundaise, âgé de 25 ans au minimum, et réponde aux conditions de dignité. Il devrait également avoir un niveau d'instruction et une expérience professionnelle qui seront déterminés par la loi communale.

Le mandat de l'Administrateur communal serait de 4 ans renouvelable.

A son entrée en fonction, l'Administrateur communal souscrirait à une déclaration de ses biens. Il serait soumis aux dispositions légales relatives au contrôle de l'origine licite des biens des agents et mandataires publics.

Au cours de son mandat, l'Administrateur communal peut être relevé de ses fonctions par l'administration centrale après consultation de l'Assemblée communale. L'administration centrale demande alors au Conseil communal d'organiser les élections pour que l'Assemblée communale désigne un nouvel Administrateur. En cas de désaccord l'Assemblée communale ne

peut valablement s'opposer à l'initiative de l'administration centrale qu'à une majorité des trois-quarts des membres qui la composent.

L'Assemblée communale peut également demander à l'administration centrale de relever l'Administrateur communal de ses fonctions. L'administration centrale ne peut s'y opposer. L'Assemblée communale élit alors le remplaçant.

La Commission Constitutionnelle propose que l'Administrateur communal révoqué ne puisse plus se porter candidat à cette fonction.

Il apparaît donc qu'avec le système proposé l'administration centrale ne peut plus imposer à la population un Administrateur communal. Les représentants de la population élisent l'Administrateur communal et peuvent le révoquer.

De l'avis de la Commission Constitutionnelle, l'élection directe de l'Assemblée communale et du Conseil communal par la population, l'élection de l'Administrateur communal par les représentants de la population consacrent une démocratisation à la base qui, si elle est bien conduite, est susceptible d'influer positivement sur les rapports sociaux et le développement au sein des collectivités locales.

III. AUTRES INSTITUTIONS ET STRUCTURES COMMUNALES

La Commission Constitutionnelle propose que le législateur étudie le bien fondé de l'existence d'autres institutions communales. Elle suggère la création d'un Comité Communal de Développement qui serait un organe consultatif chargé d'assister l'Administrateur Communal et le Conseil Communal. Il serait composé par des personnes désignées conjointement par ces derniers, intéressées au développement de la Commune et dont les compétences pourraient être mises à contribution.

En ce qui concerne les échelons administratifs inférieurs de la Commune, la Commission Constitutionnelle a réservé leur organisation à la loi communale. Elle propose cependant que la nomination de responsables à ces échelons soit faite par l'administration avec l'approbation du Conseil Communal.

Cinquième chapitre

DIMENSION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA DEMOCRATIE

Lors des débats, la Commission Constitutionnelle a observé que dans un pays en voie de développement, comme le Burundi, la question de la démocratie ne pouvait être correctement appréhendée sans se référer à sa dimension économique et sociale.

L'impact de la démocratie sur le développement et celui du développement sur la démocratie sont indiscutables. Les questions qui se posent sont celles-ci. Dans quelle mesure la pratique démocratique peut-elle contribuer positivement au développement ? En quoi la prospérité matérielle influe-t-elle sur le déroulement du processus démocratique ? A l'heure actuelle, beaucoup de gens attendent que l'instauration de la démocratie pluraliste leur apporte un mieux-être matériel. Ce qui est certain, c'est que la démocratie n'aura d'assises solides et durables que si elle réussit à assurer une gestion économique efficace génératrice de meilleures conditions de vie pour les citoyens. Dans tous les cas, une démocratisation bien menée devrait être un support important du développement socio-économique.

I - DEMOCRATIE, DROITS DE L'HOMME ET DEVELOPPEMENT

Une société démocratique est en quête permanente du respect intégral des droits de l'homme.

Ce respect permet à la population et aux divers agents économiques de s'épanouir et d'évoluer dans un environnement politique rassurant, favorable à la créativité et à l'investissement. L'expérience montre que l'égalité de tous devant la loi, la protection des personnes et des biens, la garantie d'une justice impartiale permettent aux agents économiques d'entreprendre librement et sereinement et créent un cadre favorable à la réalisation de performances économiques. L'existence d'une presse libre et indépendante donne au peuple les moyens d'être informé sur la gestion du pays et influencer positivement sur l'éthique des affaires. Lorsque la presse se met à l'écoute de la population, elle constitue un cadre privilégié d'information et de débat entre le peuple et les dirigeants, devenant ainsi un support appréciable du développement. En dénonçant la mauvaise gestion, elle contribue à améliorer l'organisation économique du pays.

II - DEMOCRATIE, PARTICIPATION DES CITOYENS ET DEVELOPPEMENT

La démocratie postule la participation des citoyens aux affaires du pays et de la localité.

Dans un pays comme le Burundi où les ressources sont peu nombreuses et la technologie peu avancée, le capital humain constitue un atout majeur pour le développement. Unis et solidaires dans une société démocratique, les Burundais, par leur force de travail pourraient accomplir de grandes réalisations susceptibles de développer le pays.

Par ailleurs, le développement n'est possible que s'il est l'affaire de l'ensemble de la population. La démarche démocratique adopte des méthodes qui appellent la participation des citoyens aux affaires de la localité et assurent davantage une mobilisation consciente et responsable.

La participation à la préparation, à l'exécution et à l'évaluation des projets leur assure plus de chances de succès qu'à ceux qui sont conçus en vase clos et menés de façon autoritaire ou sans concertation avec les populations concernées.

III - DEMOCRATIE ET GESTION ECONOMIQUE

A. L'homme dans la gestion économique

Les principes démocratiques qui prônent la compétition loyale pour le choix des gouvernants offrent plus de possibilités d'avoir des dirigeants compétents et respectueux de l'intérêt général. La compétition démocratique permet de promouvoir le mérite et d'éliminer les dirigeants incompetents et corrompus et d'appeler aux affaires des hommes qualifiés et qui ont un sens élevé de l'Etat et de l'intérêt général.

En favorisant le mérite, la compétition loyale et l'émulation, la société démocratique est propice au développement de l'esprit de créativité et d'entreprise, source de performances économiques.

Et à tous ces égards, la démocratie devient un support important du développement.

B. Moralité publique et éthique des affaires

L'expérience montre que le pouvoir politique a été parfois utilisé non pas pour la défense d'un programme et une bonne organisation de la société mais pour l'acquisition de richesses souvent par des voies illicites. La corruption des dirigeants est en grande partie responsable de la ruine économique des Etats.

On pourrait croire que la démocratie pluraliste combat efficacement la corruption. Cela n'est pas évident. Elle peut même en générer d'autres formes.

La collusion des élus et des dirigeants avec les milieux d'affaires peut compromettre le bon fonctionnement des institutions en corrompant ceux qui détiennent le pouvoir exécutif et en empêchant aux parlementaires d'exercer leur mission de contrôle. Il faut à tout prix édicter des règles de jeu sur les relations du monde politique et des affaires pour éviter que le fonctionnement de l'Etat et des institutions ne soient compromis par la corruption, le trafic d'influence et d'enrichissement illicite des élus et des dirigeants. Car une fois installée la corruption va gangréner le corps de l'Etat et l'ensemble de la société. Difficile à éradiquer, elle annule tout effort de développement. Et le système démocratique devient une caricature.

Comme on le voit ailleurs, les partis politiques ont besoin d'argent ils peuvent être enclins à couvrir les opérations de corruption et de fraude pour assurer leur financement, surtout lorsqu'ils sont au pouvoir. Il peut alors se former des lobbies pour assurer l'impunité des auteurs de malversations diverses, compromettant ainsi le fonctionnement de l'Etat et la gestion économique.

Par ailleurs, l'affairisme incontrôlé des élus et des dirigeants ruine le climat des affaires et compromet la compétition loyale.

IV - DEMOCRATIE, EGALITE ET JUSTICE SOCIALE

Tout projet démocratique se fonde sur la recherche de l'égalité des citoyens : égalité de tous devant la loi, égalité des chances, égalité dans l'accès aux services publics.

La démocratie va de pair avec la lutte contre les inégalités et les injustices sociales de toutes sortes et postule un système économique qui réalise un progrès par le développement équilibré de toutes les composantes sociales de la population. Dans notre pays, le système économique doit constamment se préoccuper d'éviter un développement qui laisse un grand nombre de citoyens en marge du progrès social et où les richesses du pays ne profitent surtout qu'à certains groupes privilégiés.

La recherche de la justice sociale doit assurer un développement équilibré entre les campagnes rurales et les centres urbains. Il faut constamment promouvoir une politique de solidarité nationale.

V - DIMENSION SOCIALE DES REFORMES ECONONIQUES ET DENOCRATIE

Le processus démocratique actuel coïncide avec une période de réformes économiques profondes. Quelquefois celles-ci peuvent comporter des conséquences sociales graves pour la population: chute du pouvoir d'achat 91 pertes d'emploi, aggravation du chômage, accroissement du coût des soins de santé et d'éducation, etc.

Cette situation est génératrice de tensions et de conflits sociaux susceptibles de compromettre la paix sociale et du même coup le système démocratique si les libertés qu'offre la démocratisation ne sont pas rationnellement utilisées.

La situation économique que nous vivons trouve son origine dans des causes internes et externes, et les solutions recherchées dépendent en partie de l'extérieur. Une action d'information et d'éducation est nécessaire pour que la compétition politique ne fasse croire aux gens que la démocratie va résoudre toutes leurs difficultés économiques ou n'exploite la crise économique à des fins de propagande.

Certains risquent de ne retenir de la démocratie que ses aspects politiques. Il est apparu que ses dimensions économiques et sociales sont importantes et que, pour être véritable, elle doit imprégner les structures et modes de gestion économique.

En privilégiant la participation démocratique des populations aux actions de développement, en assurant le contrôle de ses représentants qui permet la transparence dans la gestion du pays et la sauvegarde de la moralité publique, en créant un environnement favorable à la créativité et à la saine compétition, en recherchant constamment plus d'égalité et de justice sociale, le système démocratique est un atout important du développement.

TROISIEME PARTIE

Le facteur humain dans le fonctionnement des institutions democratiques

Le problème central dans le processus démocratique est celui de l'homme. On a observé en effet que souvent les principes étaient bons, mais que les hommes chargés de les mettre en pratique ont manqué à leurs devoirs et qu'ils ont, par là-même, empêché que ces principes soient traduits dans les faits.

C'est dire combien la qualité de l'homme en général et de l'homme politique en particulier est un facteur déterminant dans la bonne marche des institutions.

La Commission Constitutionnelle a estimé qu'il était nécessaire de réfléchir sur la place de l'homme dans le fonctionnement des institutions. Elle a envisagé cette question sous deux angles complémentaires. Elle a d'abord passé en revue les points principaux sur lesquels un changement de mentalité est nécessaire pour qu'émerge un homme nouveau gagné à l'idéal démocratique. Elle a ensuite proposé une éthique de la démocratie, c'est-à-dire le type de comportement moral qui convient à une véritable démocratie.

Chapitre premier

LA NECESSITE D'OPERER

UN CHANGEMENT DE MENTALITE

Il ne suffit pas de mettre sur pied des institutions démocratiques, aussi bonnes soient-elles, pour que la démocratie soit une réalité. Il faut également un profond changement de mentalité aussi bien chez les responsables politiques que chez les citoyens.

La Commission Constitutionnelle préconise ce changement de mentalité en ce qui concerne l'éducation à la démocratie, la responsabilité des hommes politiques, la moralisation de la vie publique et l'émergence des hommes de qualité.

I - L'EDUCATION A LA DEMOCRATIE

Il a été relevé plus haut que la démocratie se fonde, entre autres, sur la liberté d'association politique qui se manifeste en particulier par le système des partis politiques.

Or la population burundaise n'est pas habituée au système multipartiste. La manière dont ce dernier a fonctionné chez nous s'est révélée plutôt négative. De plus, sans compter qu'elle doit encore maîtriser les règles de fonctionnement d'un tel système, il faut dire que la population sort d'une longue période durant laquelle elle n'a pas été suffisamment associée à la gestion de la chose publique.

Pour toutes ces raisons, l'éducation à la démocratie est une nécessité si l'on veut que les institutions proposées aient des chances de durer. Elle s'impose autant pour les responsables politiques que pour l'ensemble de la population.

Cette éducation devrait d'abord viser à remettre à l'honneur le sens de l'Etat et de la Nation, à refuser, dans les faits et les paroles, ce qui désintègre et divise. A cet égard, la Charte de l'unité nationale s'exprime comme suit :

"Nous nous assignons le devoir d'éduquer les générations montantes dans l'éthique de l'Unité Nationale. Nous nous interdisons toute éducation à caractère divisionniste et mettons en garde quiconque s'engagerait dans cette voie".

Cette éducation devrait aussi viser à créer un climat d'entente dans lequel règnent la confiance, la sincérité, l'honnêteté, l'esprit de tolérance, le sens du débat contradictoire et du compromis.

Ce sont des qualités qui doivent caractériser les rapports sains entre les citoyens.

Cette éducation doit viser enfin à faire acquérir à la population suffisamment de maturité pour contrôler effectivement le pouvoir.

D'une manière générale, l'éducation à la démocratie ainsi comprise suppose une vaste entreprise de conscientisation de la population sur ses droits et ses devoirs. Il faut que cette dernière soit informée de ses droits pour pouvoir les défendre ou les revendiquer le cas échéant. Il faut qu'elle prenne également conscience de ses devoirs pour connaître la part qui lui revient dans la bonne marche des institutions démocratiques.

II - LA RESPONSABILITE DES HOMMES POLITIQUES

Dans la réussite de ce processus démocratique, une grande part de la responsabilité repose sur les hommes politiques. Ceux-ci doivent être des hommes de destin national, des rassembleurs et non des chefs de factions partisans. Ils devront prêcher par l'exemple.

Plus que tous, les hommes politiques doivent être conscients de la responsabilité qu'ils endossent en assumant leurs fonctions. Ils s'exposent, en effet, aux rigueurs du jugement de l'histoire au cas où ils failliraient aux devoirs qui leur incombent. Leur comportement doit donc être caractérisé par l'esprit d'unité, de tolérance, de sens patriotique. Ils doivent être animés par le souci de guider et de représenter partout le peuple et tout le peuple.

III - LA MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE

Notre société vit une situation dans laquelle une moralisation de la vie publique s'impose pour combattre certaines pratiques telles que : la corruption, l'ethnisme et le régionalisme.

Certaines valeurs ont perdu leur vraie place dans la société. Pour certains, la valeur de la richesse a supplanté des valeurs morales telles que l'honneur, la dignité, le respect de l'autre, la justice, "l'Ubushingantaha". Divers moyens ont été utilisés par certains pour acquérir la richesse: détournements, vols, trafics d'influence. La puissance de l'argent a permis de monnayer indûment des services publics.

Il est clair que s'il n'y a pas de changement de mentalité sur ce plan, les institutions démocratiques mises en place seront compromises. Ici aussi l'appel est lancé surtout à la classe politique.

IV - L'EMERGENCE DES HOMMES DE QUALITE

Ce qui vient d'être dit plaide en faveur de l'émergence d'hommes de qualité pour mettre en oeuvre les institutions proposées.

Mais cette émergence elle-même ne va pas de soi. La société doit s'organiser de manière à mettre en place des mécanismes pour distinguer les meilleurs sur le plan moral, intellectuel et professionnel.

Ce ne sera possible que si l'on cesse de privilégier des critères tels que l'appartenance ethnique ou régionale, pour mettre en avant ceux de la compétence et du mérite, le sens du devoir et du travail bien fait.

Ce sera possible aussi si la société apprend à reconnaître, à encourager et à récompenser les meilleurs.

La société favorisera ainsi une atmosphère de saine émulation à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

Deuxième chapitre

L'ETHIQUE DE LA DEMOCRATIE

Les institutions juridiques que la Commission Constitutionnelle a proposées ne suffisent pas pour garantir l'avènement d'une véritable démocratie. Il faut encore qu'elles soient accompagnées de règles morales indiquant le type de comportement qui convient à la démocratie.

La Commission Constitutionnelle a donc jugé bon de clore le présent rapport en esquissant les grandes lignes d'une éthique de la démocratie. Dans la mesure où cette dernière est un effort d'introduire la dimension morale dans les rapports de pouvoir entre les hommes, elle vise encore l'homme en tant que facteur déterminant dans la bonne marche des institutions.

L'éthique de la démocratie est nécessaire pour deux raisons principales.

La première, c'est que la tendance générale est de croire que politique et éthique sont deux réalités autonomes. Une idée reçue voudrait même qu'elles soient radicalement opposées. L'éthique serait le domaine des normes morales subjectives ; la politique, celui d'un savoir-faire dans l'art de gouverner les hommes. Ce savoir-faire s'exercerait en dehors des références morales, tous les moyens étant bons pour atteindre dans les meilleures conditions possibles la fin qu'est le pouvoir et son exercice.

Or, il ne fait pas de doute que morale et politique se rapportent toutes deux à l'action humaine. Lorsqu'elle ignore cela, la politique peut sombrer dans des travers divers comme la démagogie.

La deuxième raison est plus conjoncturelle. Dans la situation historique actuelle de l'Afrique en général et du Burundi en particulier, l'apprentissage de la démocratie dans les conditions de la modernité est encore à faire. Il existe des résistances spécifiques dues à la configuration de nos sociétés, au manque d'expérience, à notre histoire passée et récente, à notre condition actuelle. Une éthique de la démocratie y est donc encore plus nécessaire et son respect est la condition de réussite des institutions démocratiques.

Comme action des hommes avec et sur d'autres hommes, l'éthique politique concerne les rapports entre personnes et plus exactement les rapports de pouvoir. A ce niveau l'action

politique peut être évaluée en bien ou en mal. C'est donc à ce niveau aussi que des normes d'action sont requises.

Formellement, l'éthique de la démocratie peut être évaluée à tous les niveaux d'action auxquels se situe le politique la relation générale avec l'institution démocratique, les relations spécifiques des responsables politiques avec les institutions, les relations des administrés avec les institutions, les relations entre les responsables politiques et leurs administrés et vice-versa, les relations des administrés entre eux.

Les propositions qui suivent ne reprendront pas tous ces niveaux de l'action politique. Elles concernent d'abord les principes fondamentaux de cette éthique de la démocratie. Elles s'intéressent ensuite aux deux relations qui sont les plus concernées par cette éthique : les relations entre les gouvernants et les gouvernés et les relations des gouvernés entre eux.

I - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ETHIQUE DEMOCRATIQUE

L'éthique de la démocratie repose sur des principes fondamentaux qui sont des règles de jeu indispensables pour le bon fonctionnement de la démocratie. Ils constituent la base même de la déontologie démocratique. Ces principes sont notamment les suivants : le respect de l'option démocratique de la société, le respect des lois et des institutions démocratiques, le respect des valeurs communes, le respect du verdict électoral, le sens du compromis, la solution pacifique des conflits, le respect mutuel des protagonistes politiques, la tolérance, l'honnêteté, le sens patriotique et la conscience nationale.

A. Le respect de l'option démocratique de la société

Comme projet de vie commune, la démocratie n'est pas un phénomène *naturel*. Elle est d'ordre *contractuel*. Elle est une volonté de vie commune par-delà la diversité et la divergence des intérêts. Cela veut dire que ce contrat doit être voulu et accepté non seulement dans ses avantages, mais aussi dans ses contraintes. La démocratie est donc une oeuvre de la maturité, du choix et de la responsabilité. Elle est donc une option de l'ensemble de la société. C'est pour cela que chacun doit respecter les engagements liés à cette option.

B. Le respect des lois et des institutions démocratiques

En démocratie, tout homme doit respecter la loi. Ici doit être consacré le principe suivant lequel nul n'est au-dessus de la loi. Cela vaut non seulement lorsqu'il s'agit de se soumettre aux rigueurs de cette dernière, mais aussi lorsqu'il s'agit du respect des engagements politiques.

Les responsables politiques, les premiers, doivent donner l'exemple du strict respect des lois. Considérer les lois comme des textes sans valeur ou les appliquer seulement lorsque ses intérêts ne sont pas en cause est une négation de la démocratie.

De même, c'est dans la mesure où les institutions démocratiques sont respectées que la démocratie peut prendre corps dans la société.

C. Respect des valeurs communes

Lorsque la démocratie s'exerce dans un cadre pluraliste, il y a expression d'intérêts divergents. Cela peut entraîner un conflit des valeurs qui, lui-même, peut gêner, voire compromettre l'exercice normal de la démocratie.

C'est pour cela qu'il est nécessaire que, dans une société, existent des valeurs fondamentales communes autour desquelles il y a un accord de l'ensemble de la population, qui sont donc des références pour tous et que tout le monde doit respecter.

L'accord sur ces valeurs est indispensable à l'existence de la démocratie. Ces valeurs donnent, en effet, les grandes orientations suivant lesquelles la société entend non seulement organiser son action et son comportement, mais aussi s'évaluer régulièrement. Si ces orientations n'existaient pas, la société n'aurait pas de normes de conduite.

Cet accord signifie l'engagement à respecter ces valeurs et à les mettre en pratique.

En ce qui concerne notre pays, la Commission Constitutionnelle a déjà identifié l'ensemble de ces valeurs en introduction à l'étude des institutions proposées.

D. Le respect du verdict électoral

L'un des principes majeurs sur lesquels est fondée la démocratie, c'est le respect du verdict électoral. Par là, il faut entendre principalement ce qui suit :

- on doit accepter la majorité sortie des urnes, notamment la règle qui veut qu'une majorité, aussi petite soit-elle, a raison contre l'opposition. De ce fait, l'opposition doit accepter que la majorité exerce le pouvoir.

- la majorité doit respecter l'opposition et ne pas l'empêcher de remplir son rôle de contrôle du pouvoir.

Ce principe est important. Dans une situation de démocratie pluraliste naissante comme la nôtre, il y a des risques d'un côté comme de l'autre. D'une part, celui qui a perdu les élections risque de rejeter la victoire de celui qui les a gagnées et surtout de refuser de se soumettre à l'autorité que le vote de la population confère à ce dernier. De l'autre côté, celui qui a gagné les élections risque de ne pas laisser la moindre place à celui qui les a perdues.

Ce double respect du verdict électoral est important pour une autre raison : en réalité, il est d'abord et avant tout le *respect des électeurs* qui se sont exprimés dans un sens plutôt que dans un autre.

L'enjeu éthique est donc celui du respect du verdict populaire.

E. Le sens du compromis

Le principe du compromis apparaît comme l'une des pierres de touche de la démocratie.

Le compromis est le procédé qui consiste, pour chacun, à renoncer à une partie de ses prétentions et à adhérer aux aspects positifs des solutions proposées par les autres. Cela suppose l'acceptation de la discussion et du débat.

Comme la Commission Constitutionnelle a déjà eu l'occasion de le souligner dans la première partie du présent rapport en ce qui concerne les critères fondamentaux de la démocratie, le compromis peut être considéré comme la règle-clé du bon fonctionnement de la démocratie.

En effet, à partir du moment où l'on accepte l'affrontement d'intérêts divergents, on ne peut pas espérer que son propre intérêt prévaudra toujours. Souvent, sinon toujours, le compromis est le résultat d'une négociation continue.

Le compromis exige que chacun se conduise dans ses revendications de manière à chercher un terrain d'entente plutôt qu'à radicaliser les positions.

F. La solution pacifique des conflits

Le principe du compromis se prolonge tout naturellement dans celui d'une solution pacifique des conflits que la Commission a déjà retenu comme critère de la démocratie. Le règlement pacifique des conflits est une manière d'appliquer la règle du compromis. Au lieu de la surenchère et de l'escalade de la violence, il prône le dialogue et la négociation, vertus de la non-violence politique, mais aussi vertus de la démocratie.

G. Le respect mutuel des protagonistes politiques

Dans un climat où la démocratie pluraliste n'est pas encore entrée dans les moeurs politiques, les protagonistes risquent de se considérer comme des ennemis personnels plutôt que comme des adversaires politiques. C'est ici qu'il faut insister sur le respect et l'estime mutuels qu'ils se doivent par-delà leurs rivalités politiques.

H. La tolérance

Il s'agit d'un comportement qui accompagne les principes que nous venons d'exposer, en particulier les trois derniers. Toute démarche démocratique qui implique des relations entre plusieurs partenaires doit être caractérisée par la tolérance. Celle-ci consiste à accepter que l'autre ait ses propres *opinions politiques* ou religieuses, ses propres manières de penser et d'agir, ses propres intérêts à défendre, etc.

La démocratie doit être l'école de la tolérance pour tous les citoyens et en particulier pour les concurrents politiques.

I. L'honnêteté

Certaines personnes pensent que tous les moyens sont bons en politique, surtout lorsqu'il s'agit de défendre des intérêts ou de gagner une compétition politique.

Dans notre pays, certaines pratiques malhonnêtes tendent à confirmer cette façon de penser. Ce sont les recours à la médisance, à la calomnie, aux fausses rumeurs et toutes les autres formes de mensonge.

C'est pour cela qu'il convient d'insister sur la valeur de l'honnêteté. Cette dernière va de pair avec le culte de la vérité, le sens de l'objectivité, le respect de l'autre dans son honneur. Elle permet aussi une compétition loyale, empêche de dévoyer l'opinion et d'égarer le pays dans ses choix.

Au moment où nous faisons l'apprentissage de la démocratie pluraliste et où toute la population ne maîtrise pas encore ses règles de jeu, il est nécessaire que les protagonistes politiques cultivent l'honnêteté.

J. Sens patriotique et conscience nationale

Dans cette période de son histoire, le Burundi est en train de refaire son tissu social mis à rude épreuve par des divisions de toute nature.

La démarche démocratique en cours ne pourra réussir que si elle parvient à renforcer le sens patriotique et la conscience nationale. C'est pour cela que le pays doit être dirigé par une classe politique composée de véritables patriotes gagnés à la cause de l'unité nationale.

II. L'ETHIQUE DE LA DEMOCRATIE DANS LES RELATIONS ENTRE LES RESPONSABLES POLITIQUES ET LES ADMINISTRÉS

A ce niveau aussi, quelques principes éthiques sont nécessaires. Ce sont notamment le respect de l'administré, la transparence dans la gestion de la chose publique et le sens du service public.

A. Le respect de l'administré

En régime démocratique, tout responsable de l'Etat doit donner à l'administré la considération qui lui est due. Concrètement, cela lui interdit d'exploiter la crédulité du peuple par des discours ou des comportements démagogiques. Cela exige de lui qu'il le considère comme un adulte et un responsable devant être associé à la gestion de la chose publique.

Il faut rappeler ici en particulier que l'accès aux services publics pour les citoyens n'est pas une faveur mais un droit. Chacun doit être accueilli et servi avec respect.

B. La transparence dans la gestion de la chose publique

La classe politique doit apprendre à fournir à la population l'information dont elle a besoin pour suivre la marche de la gestion de la société.

A ce sujet, il conviendra d'améliorer le système de communication avec la population dans le but de former et d'informer cette dernière pour qu'elle soit à même de participer aux affaires de la communauté.

C. Le sens du service public

Etre au service de l'Etat, c'est être en même temps au service de la population. En régime démocratique plus qu'ailleurs, tout mandat politique émane du peuple. L'élu reçoit le pouvoir du peuple pour se mettre au service de ce dernier, non pour satisfaire ses intérêts personnels, encore moins pour exercer ce pouvoir contre le peuple et ses intérêts.

En régime démocratique, l'exercice de l'autorité est d'abord un service.

III - L'ETHIQUE DE LA DEMOCRATIE DANS LES RELATIONS DES INDIVIDUS ENTRE EUX

L'éthique de la démocratie concerne également les relations des individus entre eux. Pour que le régime démocratique contribue à asseoir la paix sociale, les principes éthiques suivants doivent être respectés : la solidarité nationale, le dialogue social, la conciliation de la liberté individuelle avec la liberté des autres, la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

A. La solidarité nationale

Dans la vie quotidienne, les Burundais ont toujours manifesté une grande solidarité sociale par l'entraide, la convivialité, les échanges sociaux, l'hospitalité, etc.

Le régime démocratique devrait s'efforcer de trouver des moyens pour que les gens restent solidaires dans la mesure où ils partagent le même destin.

Etant donné les besoins nombreux de notre société, il faudrait chercher à promouvoir une nouvelle éthique de la solidarité nationale. Le régime démocratique devrait accorder une attention particulière aux catégories défavorisées de la société: les pauvres, les handicapés, les orphelins, les marginaux, etc.

Comme processus de promotion de l'homme, la démocratie devrait amener la société à s'engager dans cette voie de la solidarité.

B. Le dialogue social

Pour éviter que le pluralisme politique proposé ne devienne une source de division sociale, il est nécessaire de consolider l'éthique du dialogue social.

Le système démocratique devrait, en effet, promouvoir une nouvelle éthique de la communication. Afin d'éviter le cloisonnement des populations par groupes antagonistes, d'ethnies ou même de partis, il faudrait créer davantage d'espaces de dialogue social. Cela permettrait d'établir plus clairement la vérité sur ce qui est en jeu, de dissiper les malentendus, de désamorcer les suspicions et les peurs entre les gens.

Le dialogue social permettrait d'asseoir également un esprit de tolérance, de faire entendre les raisons des uns et des autres. Il ouvrirait ainsi la voie à la compréhension et à l'accueil mutuels.

C. Conciliation de la liberté individuelle avec celle des autres

L'éthique de la démocratie, c'est aussi une bonne compréhension de la liberté et un comportement en conséquence.

Si la liberté est un droit inaliénable pour lequel la démocratie se bat et qu'elle cherche à promouvoir, la difficulté est de bien en user. Car selon un adage, la liberté de chacun s'arrête là où commence celle des autres. En régime démocratique, la liberté elle-même est le résultat d'une négociation et d'un compromis.

D. Primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers

Dans le régime démocratique pluraliste, les intérêts particuliers ou de groupes acquièrent une place importante et risquent d'éclipser l'intérêt général. Lorsqu'une telle situation se produit, la démocratie se dilue dans des particularismes égoïstes et inconciliables.

C'est pour cela que toutes les démocraties se donnent pour ligne de conduite de privilégier l'intérêt général sur les intérêts particuliers chaque fois que les deux sont en concurrence.

Une mise sur pied d'institutions démocratiques est une oeuvre de longue haleine. Elle nécessite beaucoup de patience et de vigilance. Elle requiert une grande maturité pour la société et pour les hommes.

La Commission Constitutionnelle considère que ces quelques éléments d'une éthique de la démocratie contribuent à la transformation des moeurs sociales et politiques.

CONCLUSION

En guise de conclusion au présent rapport, il convient de rappeler la démarche générale suivie par la Commission Constitutionnelle pour aboutir aux propositions et recommandations qui précèdent, en même temps que les grandes orientations qui s'en dégagent.

La mission de la Commission Constitutionnelle étant, à ce stade, d'analyser toute la problématique de la démocratisation des institutions et de la vie politique, il s'est d'abord avéré nécessaire de définir la notion de démocratie, d'en déterminer les critères fondamentaux et de mettre la démocratie en rapport avec les autres valeurs fondamentales de la société. Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, la démocratie se reconnaît, selon la Commission, aux principes fondamentaux suivants la souveraineté populaire la participation du peuple au choix des gouvernants, aux options politiques et au contrôle de l'action gouvernementale ; la séparation des pouvoirs ; la garantie, le respect et la promotion des droits de l'homme ; la solution pacifique des conflits sociaux et la protection des minorités. Entendue de cette manière, la démocratie doit toujours servir les valeurs fondamentales de la société burundaise que sont l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement, l'indépendance et la souveraineté nationales.

Sur base des critères de la démocratie ainsi définis, la Commission a ensuite jeté un regard critique sur l'expérience démocratique du Burundi, depuis la période anté-coloniale jusqu'à nos jours. Ce faisant, elle poursuivait un double objectif : rechercher des règles, des institutions ou des pratiques démocratiques dont on puisse s'inspirer dans des propositions de démocratisation d'une part, et identifier des pratiques contraires à la démocratie afin de proposer des règles qui permettent de les éviter à l'avenir d'autre part. Il a été observé que, d'une manière générale, l'expérience démocratique au Burundi a connu des hauts et des bas. S'inspirant de cette expérience, la Commission a fondé certaines de ses propositions sur une institution d'essence démocratique typiquement burundaise *Ubushingantahe*. Dans d'autres, elle s'est préoccupée de recommander des règles et des institutions qui permettent d'éviter que des situations passées contraires à la démocratie comme le recours à la violence, la violation des droits de l'homme, la mise à l'écart du peuple et le cumul des pouvoirs, ne se reproduisent plus.

Avant de formuler ses propositions, la Commission Constitutionnelle a situé le processus de démocratisation engagé au Burundi dans le contexte international actuel. Il est apparu que le mouvement international d'idées sur la démocratisation de la vie politique a trouvé le Burundi déjà engagé dans un processus de renouveau national, ce qui permet aujourd'hui au pays d'intégrer aisément ce que ce mouvement apporte de véritablement démocratique. Dans le même temps, la Commission a examiné le contexte burundais actuel et constaté que si plusieurs facteurs militent en faveur de la démocratisation de la vie politique, certains problèmes qu'il faut résoudre y restent liés, tels par exemple la crainte de la dérive ethnique ou de l'instabilité politique.

C'est donc en possession de tous ces éléments sur la notion de démocratie, sur l'expérience démocratique au Burundi et sur l'environnement international et le contexte burundais actuel

que la Commission Constitutionnelle s'est mise à rechercher des propositions de règles et d'institutions démocratiques qui conviennent à notre pays.

A ce sujet, la Commission a d'abord tenu à mettre en évidence l'ensemble des valeurs de la société burundaise liées à la démocratie, depuis les valeurs sacrées comme le respect de la vie humaine, la dignité de la personne humaine et le respect du bien commun jusqu'aux valeurs sociales et culturelles traditionnelles comme *Ubushingantahe*, la solidarité sociale, le sens de la responsabilité et le respect d'autrui et de soi-même, en passant par les valeurs fondamentales qui ont été relevées plus haut. Il est apparu que toutes ces valeurs sont l'âme et le moteur de la démocratie et qu'en leur absence celle-ci risque d'apparaître comme une simple mécanique institutionnelle.

La Commission a ensuite étudié le système des partis politiques qui conviendrait au Burundi et passé en revue les autres forces politiques susceptibles de jouer le rôle de contre-pouvoir dans une démocratie, à savoir : les syndicats, les groupes de pression et les médias.

En ce qui concerne le régime des partis politiques, la Commission a, après avoir examiné les avantages et les inconvénients du monopartisme et du multipartisme, opté en faveur de ce dernier. Mais elle propose en même temps une réglementation du système de manière à éviter en particulier qu'il ne porte atteinte à l'unité nationale et à la paix sociale et ne compromette l'indépendance et la souveraineté nationales.

Pour ce qui est des syndicats, des groupes de pression et des médias, la Commission a chaque fois examiné le rôle que ces institutions peuvent jouer en démocratie et les principes souhaitables de leur action en régime démocratique. Elle a observé que, bien conçues, ces forces politiques peuvent contribuer utilement à la mise en oeuvre de l'idéal démocratique.

La Commission a également formulé des propositions sur le régime politique souhaitable. Elle propose que soient consacrées par la future Constitution les institutions suivantes : le Président de la République, le Premier Ministre, le Gouvernement, le Parlement, le Pouvoir judiciaire (avec comme hautes institutions judiciaires la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle et la Haute Cour de Justice), le Conseil de l'Unité Nationale, le Conseil Economique et Social et le Conseil National de Sécurité.

Le Président de la République serait élu au suffrage universel direct au scrutin majoritaire à deux tours.

L'Assemblée Nationale serait elle aussi élue au suffrage universel direct au scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle. Les autres organes seraient nommés.

Dans les rapports entre le Président de la République et le Premier Ministre, la Commission propose de consacrer le principe du partage du pouvoir exécutif et réglementaire entre les deux institutions, avec prééminence du Président de la République.

Dans les rapports entre l'Exécutif et le Législatif, elle propose de nombreux moyens d'action parmi lesquels le droit pour le Président de la République de dissoudre l'Assemblée Nationale

et le droit pour celle-ci de provoquer la démission du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.

Tout le système institutionnel a été conçu de manière à garantir, autant que possible, la stabilité politique.

Qu'il s'agisse des partis politiques, du Gouvernement ou de l'Assemblée Nationale, la Commission propose, en conformité avec la Charte de l'unité nationale, qu'ils soient tous formés dans un esprit d'unité nationale, en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise.

Toujours dans le cadre du régime politique, la Commission propose que la future Constitution contienne une déclaration des droits de l'homme tels qu'ils sont proclamés par la Charte internationale des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte de l'unité nationale, ainsi qu'une proclamation des devoirs de l'individu tels qu'ils sont énoncés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte de l'unité nationale.

La Commission a également proposé une série de règles relatives à des matières diverses généralement traitées dans une constitution comme : les principes caractéristiques du régime proposé (forme républicaine et unitaire de l'Etat, caractère souverain et démocratique de l'Etat, attachement à l'unité nationale et laïcité de l'Etat), les symboles de la République, la nationalité, la langue nationale et les langues officielles, le territoire national, la conclusion des traités et accords internationaux et la révision de la Constitution.

Après avoir étudié les institutions démocratiques qui conviennent au plan national, la Commission a examiné le problème de la démocratisation à la base. Pour l'essentiel, elle propose que la désignation des institutions communales se déroule, *non dans* le cadre du système des partis politiques, mais sur base de l'institution *d'Ubushingantahe*. En ce qui concerne les institutions elles-mêmes, elle propose une Assemblée Communale et un Conseil Communal élus depuis la colline au suffrage universel, et un Administrateur Communal élu au suffrage universel indirect par l'Assemblée Communale et présenté pour nomination à l'administration centrale.

La Commission Constitutionnelle n'a pas manqué de rappeler un aspect souvent oublié de la démocratie, à savoir sa dimension économique et sociale. Il est apparu que la démocratie pouvait exercer un impact positif sur le développement et vice versa. A ce sujet, la Commission recommande que la démocratie soit introduite dans la vie économique et sociale du pays, en particulier par l'association des populations à la conception et au contrôle des actions de développement et le respect et la promotion des droits de l'homme.

Au terme de sa réflexion sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi, la Commission s'est penchée sur la question du facteur humain dans la mise en oeuvre des institutions démocratiques. Elle a observé que les meilleures institutions du monde ne valent que ce que valent les hommes chargés d'en assurer le fonctionnement. Elle a tenu à souligner la place centrale de l'homme dans la réussite du processus démocratique. La

Commission préconise pour cela un changement de mentalité qui suppose une éducation à la démocratie, un sens aigu des responsabilités pour les hommes politiques, la moralisation de la vie publique et l'émergence d'hommes de qualité. Elle propose également un code moral de conduite en démocratie, une véritable éthique de la démocratie qui se fonde notamment sur le respect de l'option démocratique de la société, le respect des lois et des institutions démocratiques, le respect des valeurs communes, le respect du verdict électoral, le sens du compromis, la solution pacifique des conflits, le respect mutuel des protagonistes politiques, la tolérance, l'honnêteté, le sens patriotique et la conscience nationale, le respect de l'administré, la transparence dans la gestion de la chose publique, le sens du service public, la solidarité nationale, le dialogue Social, le respect de la liberté de l'autre, la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt particulier. Il a semblé à la Commission que les règles juridiques proposées devaient avoir comme complément nécessaire des normes de comportement moral, si l'on veut donner toutes ses chances de succès au processus engagé.

Telles sont les lignes forces des principales propositions que la Commission Constitutionnelle soumet au débat populaire. Sa préoccupation constante a été d'adapter, autant que possible, ses propositions aux réalités burundaises.

La Commission Constitutionnelle espère ainsi avoir donné sa meilleure contribution au processus de démocratisation en cours au Burundi et posé les termes d'un débat qu'elle souhaite fructueux.

Au terme de ce rapport, la Commission Constitutionnelle réaffirme sa foi dans le génie et les valeurs du peuple burundais pour bâtir une véritable démocratie malgré les vicissitudes de son histoire récente.

La Commission Constitutionnelle est convaincue que, dans le prolongement de la Charte de l'unité nationale, les propositions formulées peuvent servir de fondement démocratique à l'organisation institutionnelle de notre pays. Elle est persuadée cependant que ses chances de réussite reposent pour une large part sur la sagesse et le sens de responsabilité des acteurs politiques d'aujourd'hui et de demain.

Il faut que l'intérêt supérieur de notre pays, et Particulièrement son unité, soit toujours le guide de toute entreprise politique. Il faut qu'émergent des dirigeants véritablement démocrates, rassembleurs et de destin national. Il est nécessaire que le citoyen se comporte de manière à promouvoir toujours davantage la démocratie.

La Commission Constitutionnelle tient à affirmer que pour assurer au processus démocratique des chances de succès, il importe que le peuple y soit totalement impliqué. Il est primordial que l'entreprise démocratique ne soit pas seulement une affaire de l'«élite» ou de groupes partisans. Il faut qu'à travers un profond débat émerge un vaste courant démocratique porteur des espoirs de l'heure, capable de hisser notre peuple au rendez-vous de l'histoire.