


**La Commission électorale
nationale indépendante
(CENI) du Burundi et la loi:
les candidats poursuivis en
justice sont-ils éligibles?**



Stef **Vandeginste**



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

Working Papers are published under the responsibility of the IOB Research Lines, without external review process. This paper has been vetted by Marijke Verpoorten, coordinator of the Research Line State, Economy and Society.

Comments on this Working Paper are invited. Please contact the author at stef.vandeginste@uantwerpen.be.

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer
Institute of Development Policy and Management
Institut de Politique et de Gestion du Développement
Instituto de Política y Gestión del Desarrollo

Postal address:	Visiting address:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70
Fax: +32 (0)3 265 57 71
e-mail: iob@uantwerp.be
<http://www.uantwerp.be/iob>

WORKING PAPER / 2014.07

ISSN 2294-8643

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) du Burundi et la loi:

les candidats poursuivis en justice sont-ils éligibles?

Stef **Vandeginste***

octobre 2014

* Chargé de cours, Université d'Anvers, Institut de Politique et de Gestion du Développement



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

TABLE OF CONTENTS

RÉSUMÉ	5
ABSTRACT	5
1. INTRODUCTION	6
2. DES POURSUITES PÉNALES CONTRE DES OPPOSANTS: QUEL IMPACT SUR LEUR ÉLIGIBILITÉ?	7
3. ANALYSE EN FONCTION DU CODE ÉLECTORAL DU 18 SEPTEMBRE 2009	8
3.1. LES ÉLECTIONS DES CONSEILLERS COMMUNAUX EN 2010	8
3.2. LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES, LÉGISLATIVES ET SÉNATORIALES EN 2010	9
3.3. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	11
4. ANALYSE EN FONCTION DU CODE ÉLECTORAL DU 3 JUIN 2014	11
4.1. L'INNOVATION EN CE QUI CONCERNE L'ATTESTATION DE BONNE CONDUITE, VIE ET MŒURS	11
4.2. L'EXTRAIT DU CASIER JUDICIAIRE	12
5. ÉLIGIBILITÉ D'UNE PERSONNE POURSUIVIE EN JUSTICE ET MISE EN DÉTENTION PRÉVENTIVE	13
6. CONCLUSION ET OBSERVATIONS FINALES	14
BIBLIOGRAPHIE	16

RÉSUMÉ

Conformément au Code électoral en vigueur au moment de la déclaration de candidature aux élections de 2010, le dossier des candidats aux élections communales, législatives, sénatoriales et présidentielles devait contenir une attestation de bonne conduite, vie et mœurs. Des poursuites judiciaires en cours contre les candidats constituaient un obstacle pour obtenir une telle attestation, ce qui avait des conséquences majeures sur la recevabilité de leur candidature. Suite à l'entrée en vigueur du nouveau Code électoral du 3 juin 2014, l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs ne sera plus requise des candidats aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales en 2015. L'extrait du casier judiciaire ne concerne que les condamnations et ne peut pas être refusé aux candidats poursuivis en justice. Les personnes placées en détention préventive sont frappées d'incapacité électorale temporaire, ce qui les rend inéligibles. La CENI devrait clarifier et justifier – sinon corriger – la déclaration de son porte-parole par rapport à la recevabilité des candidatures des opposants politiques poursuivis en justice.

ABSTRACT

In accordance with the Electoral Code applicable at the time of the 2010 elections, candidates at the local, legislative, senate and presidential elections were requested to submit a certificate of good conduct and behavior. Ongoing criminal prosecution constituted an obstacle for candidates wishing to obtain such a certificate, which in turn had serious implications on their eligibility. With the entry into force of the new Electoral Code, the certificate of good conduct and behavior is no longer requested from candidates at the 2015 presidential, legislative and senate elections. An extract from the judicial record only relates to past condemnations and cannot be refused to candidates against whom there are ongoing prosecutions. Persons placed in pre-trial detention are temporarily unable to participate in the elections as voters and are therefore not eligible. It is recommended that the Electoral Commission clarify and justify – or, otherwise, rectify – the declaration of its spokesperson concerning the capacity of political opponents currently prosecuted to stand for the forthcoming elections.

1. INTRODUCTION

A travers des déclarations de son président, M. Pierre-Claver Ndayicariye, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a insisté, à plusieurs reprises, sur le fait qu'elle doit respecter la loi dans la mise en œuvre des missions que lui a attribuées le législateur burundais.¹ Elle a tout à fait raison. Des recherches académiques concernant le fonctionnement des mécanismes de gestion des élections dans d'autres pays post-conflit confirment que, pour pouvoir fonctionner au-dessus de la mêlée politique et pour sauvegarder sa légitimité, une commission électorale doit respecter la loi et assurer que les élections aient lieu dans le strict respect de la loi.²

Une des responsabilités que le législateur burundais a confiée à la CENI est celle de statuer sur la recevabilité d'une candidature aux élections présidentielles (article 102 du Code électoral), législatives (article 130) et sénatoriales (article 161). Conformément au principe de base mentionné ci-dessus, la CENI vérifiera donc la recevabilité d'une candidature aux élections de 2015³ à la lumière des conditions prévues par la loi burundaise. Si une candidature remplit les exigences de la loi, la CENI la déclarera recevable. Il s'ensuit que la CENI ne pourra pas imposer des exigences supplémentaires qui ne sont pas prévues par la loi. Deux questions actuelles relatives à l'éligibilité des candidats ont attiré notre attention, l'une concernant l'éligibilité de l'actuel Président de la République aux prochaines élections présidentielles, l'autre concernant l'éligibilité de certaines personnalités politiques qui font l'objet de poursuites pénales.

Dans un *working paper* antérieur⁴, nous avons analysé l'ensemble des règles de compétence et de procédure afin de comprendre dans quelle mesure l'éligibilité de l'actuel Président de la République fera l'objet d'un examen par la CENI et/ou la Cour constitutionnelle en cas de candidature de Pierre Nkurunziza à un troisième mandat présidentiel. Après avoir présenté et évalué trois hypothèses, nous avons conclu que la CENI se limitera probablement à un contrôle administratif du dossier de candidature, sans prendre en considération les articles 96 et 302 de la Constitution du 18 mars 2005 relatifs à la limitation du nombre de mandats présidentiels.

Dans ce nouveau *working paper*, nous aborderons l'autre question qui est d'une grande actualité politique et qui, elle aussi, concerne l'éligibilité des candidats aux élections présidentielles (ou législatives ou sénatoriales) de 2015. Une fois de plus, nous nous concentrons sur le rôle de la CENI dans la vérification de la recevabilité des candidatures et, une fois de plus, nous le ferons à l'aide d'une analyse strictement juridique. Bien qu'il s'agisse d'un sujet hautement sensible sur le plan politique⁵, rien n'empêche – et bien au contraire – de l'analyser sous

[1] Voir, par exemple, le point de presse de la CENI du 4 septembre 2014 (www.iwacu-burundi.org/des-cepi-sans-les-acteurs-politiques/, site visité le 18 septembre 2014).

[2] Christian Opitz, Hanne Fjelde et Kristine Hoglund, "Including peace: the influence of electoral management bodies on electoral violence", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 7, N° 4, 2013, p. 713-731.

[3] L'élection des députés et des conseillers communaux aura lieu le 26 mai 2015. L'élection présidentielle se tiendra le 26 juin 2015, avec un éventuel deuxième tour le 27 juillet. L'élection des sénateurs aura lieu le 17 juillet 2015.

[4] Stef Vandeginste, *La limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels: une coquille vide? Une analyse du cas du Burundi*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, Working paper 2014.04, juin 2014. Ce papier aborde la question de la compétence et de la procédure. Une analyse par rapport au fond de l'éligibilité à un troisième mandat au regard de la Constitution et de l'Accord d'Arusha a été publiée dans Stef Vandeginste, *L'éligibilité de l'actuel Président de la République du Burundi aux élections présidentielles de 2015: une analyse juridique*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, Working paper 2012.03, février 2012. Les deux *working papers* sont disponibles sur le site suivant: www.uantwerpen.be/en/faculties/iob/publications/working-papers/ (visité le 19 septembre 2014).

[5] En témoigne, entre autres, la résolution adoptée par le parlement européen le 18 septembre 2014 qui demande au gouvernement burundais «de permettre qu'un débat politique authentique et ouvert ait lieu en prévision des élections de 2015 sans craintes d'intimidation, en évitant [...] d'abuser du système judiciaire pour exclure les rivaux politiques» (Résolution 2014/2833, paragraphe 5). Cette résolution a donné lieu à des réactions de la part du gouvernement burundais et des

un angle technique juridique. La présente analyse est donc principalement basée sur le Code électoral du 3 juin 2014 ainsi que sur d'autres sources de droit burundais.

2. DES POURSUITES PÉNALES CONTRE DES OPPOSANTS: QUEL IMPACT SUR LEUR ÉLIGIBILITÉ?

Dans son rapport du 31 juillet 2014 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré que «*les principaux dirigeants de l'opposition continuent de faire l'objet de poursuites pénales*»⁶. D'autres sources, y compris des magistrats, confirment que des poursuites ont été engagées contre un certain nombre de personnalités politiques. Parmi les personnes citées figurent notamment Frédéric Bamvuginyumvira (FRODEBU), Agathon Rwasa (FNL), Alexis Sinduhije (MSD), Léonard Nyangoma (CNDD), Léonce Ngendakumana (FRODEBU)⁷ et Tatien Sibomana (UPRONA).⁸ Dans ce papier, nous ne nous intéressons pas à la question de savoir si les poursuites judiciaires sont justifiées étant donné les actes qu'auraient commis les personnes citées ou s'il s'agit plutôt de situations de «*harcèlement judiciaire*»⁹ inspiré par des motifs politiques. Nous analyserons uniquement la question de savoir **si les poursuites pénales pourraient avoir un impact sur la décision de la CENI statuant sur la recevabilité de leurs candidatures**.

Cette question est pertinente étant donné, en particulier, la déclaration qu'aurait faite, le 12 août 2014, M. Prosper Ntahorwamiye, membre de la CENI chargé de l'éducation civique et de la communication, lors d'un atelier de sensibilisation qui s'est tenu à Bujumbura. M. Ntahorwamiye aurait appelé les leaders des partis politiques qui ont encore des dossiers pendant en justice de s'abstenir de déposer leurs candidatures «*car ils seront irrecevables*»¹⁰. Alors qu'à notre connaissance cette déclaration n'a pas fait l'objet d'une communication officielle de la CENI publiée sur son site web, aucun démenti n'a été publié après la polémique causée par cette déclaration. Nous supposons donc que le porte-parole a parlé au nom de la CENI et que ses propos ont été correctement relayés par les médias. **Quelle exigence légale relative à la recevabilité d'une candidature a donné lieu à cette déclaration du porte-parole de la CENI? S'est-il basé sur la loi?**

Avant d'analyser la loi burundaise afin de comprendre la déclaration du porte-parole de la CENI, il est important de signaler une autre déclaration qui – est-ce un hasard?¹¹ – a

partis CNDD-FDD et Uprona. Dans son communiqué du 25 septembre 2014, le gouvernement justifie les poursuites en cours contre certains opposants.

[6] Nations Unies, Conseil de Sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi*, S/2014/550, 31 juillet 2014, paragraphe 11.

[7] Au moment où nous entamons la mise en page finale de ce *working paper*, nous apprenons que, le 2 octobre 2014, M. Léonce Ngendakumana aurait été condamné à un an de prison (voir, entre autres, www.iwacu-burundi.org/leonce-ngendakumana-condamne-a-un-an-de-prison-ferme-et-un-million-de-fbu-damende/, site visité le 3 octobre 2014). L'analyse présentée dans ce papier ne tient pas compte de ce développement récent. Signalons toutefois que l'article 94 du Code électoral, concernant les conditions d'éligibilité des candidats aux élections présidentielles, stipule que «*si le candidat a été condamné pour délit à une servitude pénale égale ou supérieures à six mois, il doit avoir entièrement purgé cette peine depuis au moins quatre ans*». Pour les élections des députés, voir l'article 125; pour les élections sénatoriales, voir l'article 158.

[8] Voir, entre autres, Observatoire de L'Action Gouvernementale (OAG), *Burundi: Espoirs mitigés et inquiétudes à la veille des élections de 2015. Rapport d'observation de la gouvernance au cours du premier semestre 2014*, Bujumbura, août 2014.

[9] *Ibidem*, p. 73.

[10] Voir, entre autres, <http://burundi-forum.org/actualites/article/ceni-les-leaders-politiques-ayant-des-proces-en?lang=fr>; www.iwacu-burundi.org/ceni-pas-de-candidatures-en-2015-pour-ceux-qui-ont-des-dossiers-judiciaires/; <http://fr.igihe.com/actualite/bamvuginyumvira-se-dit-indigne-par-la-decision-de.html> (sites visités le 19 septembre 2014).

[11] Dans un appendice à son rapport (voir note de bas de page numéro 8), OAG pose la question suivante: «*la*

été faite presque au même moment par la secrétaire-général et porte-parole de la Cour Suprême, Mme Agnès Bangiricenge. Le 20 août 2014, elle aurait annoncé, à travers un communiqué, qu'une attestation de non poursuite ne pourra pas être délivrée aux leaders politiques qui ont des dossiers pendant en justice, en citant nommément les cas de Frédéric Bamvuginyumvira et Agathon Rwaswa.¹² Est-ce que le communiqué de la porte-parole de la Cour Suprême du 20 août 2014 peut nous aider à mieux comprendre la déclaration du porte-parole de la CENI du 12 août 2014? En d'autres termes, **une attestation de non poursuite est-elle indispensable pour qu'une candidature soit recevable aux élections? Sans attestation de non poursuite, le dossier de candidature est-il incomplet et, par conséquent, la candidature sera-t-elle irrecevable?**

Nous analysons les questions soulevées par les déclarations des deux porte-parole en fonction des normes électorales en vigueur à deux moments différents. D'abord, nous analysons la situation telle qu'elle était au moment des élections de 2010. Ensuite, nous analysons la nouvelle situation qu'a créée le Code électoral du 3 juin 2014 venant abroger le Code électoral du 18 septembre 2009 qui était en vigueur au moment des élections de 2010.¹³ Finalement, nous analysons brièvement la situation particulière des candidats poursuivis en justice qui sont placés en détention préventive.

3. ANALYSE EN FONCTION DU CODE ÉLECTORAL DU 18 SEPTEMBRE 2009

Pour chacune des élections (communales, présidentielles, législatives et sénatoriales), le Code électoral du 18 septembre 2009 spécifie les conditions que doivent remplir les candidats pour que leur candidature soit recevable. Nous commençons notre analyse par les élections communales, car c'est à ce niveau que le débat autour des documents requis a commencé pendant le processus électoral de 2010. Cette perspective chronologique permettra, peut-être, de comprendre pourquoi les porte-parole ont fait une déclaration qui n'a pas manqué de surprendre de nombreux observateurs.

3.1. Les élections des conseillers communaux en 2010

L'article 182 du Code électoral du 18 septembre 2009 stipule que le candidat membre du Conseil communal doit, entre autres, «être de bonne conduite, vie et mœurs». L'article 184 prévoit que «les modalités particulières de déclaration de candidature sont précisées par une décision de la Commission électorale nationale indépendante». Dans un arrêté du 25 février 2010, la CENI a déterminé les modalités de déclaration et de dépôt des candidatures aux élections du Conseil communal.¹⁴ Aux termes de cet arrêté, chaque dossier de candidature devait contenir huit certificats et documents, entre autres une attestation de bonne conduite, vie et mœurs (article 3).¹⁵ Le dépôt des dossiers de candidature devait s'effectuer entre le 7 et le 16 avril 2010. Afin de

Commission électorale nationale indépendante et la Cour suprême se sont-elles coordonnées ou ont-elles été instruites par une force occulte pour faire une déclaration aussi malencontreuse qu'illégale?» (OAG, Les évolutions saillantes au cours des mois de juillet-août 2014, Bujumbura, août 2014, p. 11).

[12] Voir, entre autres, www.bonesha.bi/Les-leaders-politiques-avec-des.html; www.iwacu-burundi.org/ntahorwamiye-disait-vrai/; <http://fr.igihe.com/actualite/rwaswa-agathon-le-porte-parole-de-la-cour-supreme.html> (sites visités le 19 septembre 2014). Nous n'avons pas pu avoir accès à la version originale du communiqué.

[13] Les différentes versions du Code électoral burundais, en vigueur au moment des élections de 1993, 2005, 2010 et actuellement, sont disponibles sur le site web 'Droit, pouvoir et paix au Burundi' dans la Section Elections, disponible ici: www.uantwerpen.be/burundi.

[14] Arrêté du 25 février 2010 portant modalités particulières de déclaration et dépôt de candidatures aux élections du Conseil communal.

[15] Les autres éléments requis étaient la déclaration de candidature, le curriculum vitae, la copie de la carte

répondre aux problèmes pratiques et administratifs auxquels ont été confrontés de nombreux candidats qui ne réussissaient pas à rassembler tous les documents requis et après concertation avec les partis politiques, la CENI a revu son arrêté du 25 février 2010. Le nouvel arrêté du 9 avril 2010 a réduit le nombre de certificats et documents de huit à cinq. L'attestation de naissance et l'attestation d'aptitude physique n'étaient plus requises. L'attestation de bonne conduite, vie et mœurs, pour sa part, n'était plus requise au moment du dépôt du dossier de candidature, mais devait être produite par le candidat élu au plus tard un jour avant la date du début du mandat.¹⁶ Dans l'article 4 de l'arrêté du 9 avril 2010, il était spécifié que l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs est délivrée par le gouverneur de province «sur présentation de l'attestation de non poursuites judiciaires délivrée par le Procureur de la République de ladite Province ou l'extrait du casier judiciaire».¹⁷ Cet article démontre donc le lien entre l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs et l'**attestation de non poursuite judiciaire**. Alors que la première attestation était requise de manière explicite dans l'arrêté de la CENI, la deuxième l'était de manière implicite, car elle constituait une condition préalable pour obtenir la première.¹⁸

3.2. Les élections présidentielles, législatives et sénatoriales en 2010

Pour les élections présidentielles (article 101), législatives (article 131) et sénatoriales (article 160), le Code électoral du 18 septembre 2009 contenait un chapitre («De la déclaration des candidatures») dans lequel étaient spécifiés les éléments requis dans le dossier de candidature de chaque candidat. Dans ce cas, la CENI ne devait donc pas préciser les modalités particulières de déclaration de candidature dans un arrêté, car celles-ci étaient détaillées dans la loi.

Pour chacune des trois élections étaient requis, entre autres, aussi bien un **extrait du casier judiciaire** qu'une **attestation de bonne conduite, vie et mœurs**. Il n'était pas question – du moins de manière explicite – d'une attestation de non poursuite judiciaire. Toutefois, l'attestation de non poursuite judiciaire était requise de manière implicite, car elle devait être présentée afin d'obtenir une attestation de bonne conduite, vie et mœurs. Pour illustrer cette condition préalable, voici le modèle d'attestation de bonne conduite, vie et mœurs et de civ-

d'identité nationale, l'attestation de résidence, l'attestation de naissance, la copie d'attestation d'inscription au rôle électoral et l'attestation d'aptitude physique délivrée par un médecin du gouvernement.

[16] Signalons que la Mission d'observation électorale de l'Union européenne a salué l'assouplissement des conditions par l'arrêté du 9 avril 2010. Concernant les éléments du dossier requis par l'arrêté du 25 février 2010, la mission d'observation a constaté que «ces conditions sont trop strictes compte tenu des lenteurs des procédures administratives dans la délivrance de documents et des frais engendrés pour leur obtention, certains documents ne pouvant s'obtenir qu'après un déplacement à Bujumbura» (Union Européenne, Mission d'observation électorale Burundi 2010. Déclaration préliminaire, 27 mai 2010, p. 6).

[17] Dans une séance d'information, le 5 avril 2010, le Président de la CENI avait déjà informé l'opinion publique de la révision imminente de l'arrêté. Il avait, entre autres, annoncé que sera exigée une attestation de non poursuite judiciaire, délivrée au niveau de la province et donc plus facile à obtenir que l'extrait du casier judiciaire délivré seulement à Bujumbura par le commissariat général de la police judiciaire des parquets (<http://www.ldgl.org/2010/04/burundi-elections-la-ceni-annonce-un-chronogramme-global-du-processus-electoral-de-2010/>, site visité le 26 septembre 2014). Sur le site web de la CENI, il était spécifié que «Pour obtenir l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs, il faudra procéder de la façon suivant. Premièrement : une attestation de non poursuite judiciaire sera délivrée au chef-lieu de la province par le Procureur de la République du ressort du candidat. Deuxièmement : l'attestation de non poursuite judiciaire sera présentée au Gouverneur de la province pour qu'il délivre une attestation de bonne conduite, vie et mœurs» <http://www.ceniburundi.bi/Depots-des-dossiers-de-candidature> (site visité le 23 septembre 2014).

[18] Il est toutefois à noter que la CENI a suggéré deux options alternatives pour obtenir l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs, en stipulant que cette attestation pourrait également être délivrée sur présentation d'un extrait du casier judiciaire (article 4 de l'arrêté du 9 avril 2010). Cela semble vouloir dire qu'une personne qui n'a pas encore été condamnée mais fait l'objet de poursuites judiciaires pouvait obtenir l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs en présentant un extrait du casier judiciaire (tandis que ce document n'était pas requis pour les candidats aux élections communales). Plus en général, et sans citer l'exemple concret analysé dans ce papier, la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne a constaté que «la CENI a adopté des textes qui ont parfois profondément modifié l'effet des dispositions du Code électoral» (p. 14).

isme¹⁹ utilisée par la mairie de Bujumbura en 2009 (donc quelque temps avant le processus électoral de 2010). Ce modèle semble, du moins en partie, être inspiré par le modèle annexé à l'article premier de l'Ordonnance n°12/92 du 31 juillet 1948 portant Certificat de bonnes conduite, vie et mœurs et de civisme.²⁰

REPUBLIQUE DU BURUNDI
MUNICIPALITE DE BUJUMBURA
CABINET DU MAIRE.-

ATTESTATION DE BONNE CONDUITE, VIE ET MOEURS
ET DE CIVISME

Je soussigné, Maître Evrard GISWASWA, Maire de la Ville de Bujumbura, atteste par la présente que «Titre» «Nom» «Prénom»:

Père : « Nom_Père»
Mère : « Nom_Mère»
Date de naissance : «Date_naissance»
Lieu de naissance : «Colline»
Commune : «Commune»
Province : «Province»
Profession : «Profession»
Nationalité : «Nationalité»
Etat-Civil : «Etat_civil»
Résidence : «Résidence»
N° de la C.N.I : «N°_CNI»
Délivrée à «Lieu_délivrance» en date du «Date_délivrance».

EST DE BONNE CONDUITE, VIE ET MŒURS.

J'atteste en outre qu'il (elle) n'a jamais fait et ne fait pas à notre connaissance l'objet de poursuites judiciaires et que son attitude civique n'a donné lieu à aucun reproche.

La présente attestation lui est délivrée pour usage administratif.

FAIT A BUJUMBURA, LE/...../2009

LE MAIRE DE LA VILLE DE BUJUMBURA

Maître Evrard GISWASWA.

[19] Dans la législation burundaise, les mots «et de civisme» sont parfois ajoutés et parfois omis. A titre d'exemple, ils sont ajoutés, entre autres, dans la Loi du 2 mars 2006 portant statut du personnel du service national de renseignement et dans le Décret du 14 octobre 2003 portant modalités pratiques d'acquisition de la nationalité burundaise.

[20] *Bulletin Administratif du Congo Belge*, 25 août 1948, p. 2363. Dans son article 2, cette ordonnance stipule qu'elle est applicable au Congo Belge et au Ruanda-Urundi. La loi du 29 juin 1962 portant application des actes législatifs et réglementaires édictés par l'autorité tutélaire stipule que «les actes réglementaires émanant d'une autorité de la tutelle et qui ne sont pas contraires à la Constitution resteront d'application jusqu'à leur abrogation expresse ou leur remplacement total par une loi du Burundi ou par un arrêté pris par l'organe compétent du pouvoir exécutif du Burundi» (article 1). Aux termes de l'article 2 de la loi du 29 juin 1962, les pouvoirs confiés aux administrateurs de territoire - ce que fait l'Ordonnance du 31 juillet 1948 en ce qui concerne la délivrance des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs et de civisme - seront exercés par les gouverneurs de province. A notre connaissance, l'Ordonnance du 31 juillet 1948 n'a jamais été abrogée ou remplacée. Le modèle d'attestation utilisé par la mairie de Bujumbura est identique à celui annexé à l'Ordonnance du 31 juillet 1948 en ce qui concerne le titre (y compris les mots «et de civisme») et la mention «et que son attitude civique n'a donné lieu à aucun reproche», mais il est différent par son renvoi aux poursuites judiciaires. Nous n'avons donc pas de réponse définitive à la question de savoir d'où vient l'élément de l'absence des poursuites judiciaires qui figure dans l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs. Nous invitons nos lecteurs à nous aider à y voir plus clair.

Nous constatons donc qu'au niveau de la mairie (ce qui correspond au niveau de la province auquel faisait référence l'article 4 de l'arrêté du 9 avril 2010, cité ci-dessus) l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs et de civisme ne pouvait être délivrée qu'aux personnes qui n'ont jamais fait et qui ne font pas l'objet de poursuites judiciaires.²¹

3.3. **Conclusion intermédiaire**

Dans son communiqué de presse du 1^{er} juillet 2010 concernant les élections des députés, la CENI déclara que «**sont recevables les candidatures sont les dossiers sont au complet**»²². Pour être complet, le dossier des candidats aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales de 2010 devait contenir un **extrait du casier judiciaire** – élément sur lequel nous revenons ci-dessous – et une **attestation de bonne conduite, vie et mœurs**. Pour obtenir cette attestation, une **attestation de non poursuite judiciaire** était requise. Au niveau de la commune, après la révision de son arrêté du 25 février 2010 par la CENI, seuls les candidats élus devaient présenter les mêmes attestations.

Appliquée à la situation des opposants politiques poursuivis en justice, nous concluons donc qu'eu égard au Code électoral en vigueur en 2010 et à la pratique au niveau de la mairie de Bujumbura, leur dossier aurait été incomplet à défaut d'une attestation de non poursuite et que, par conséquent, leur candidature aurait été déclarée irrecevable par la CENI en 2010.

4. **ANALYSE EN FONCTION DU CODE ÉLECTORAL DU 3 JUIN 2014**

Un nouveau Code électoral a été promulgué le 3 juin 2014. En pleine crise politique entre le CNDD-FDD et l'UPRONA et au sein de ce dernier parti, le nouveau code a été adopté à l'unanimité des députés et des sénateurs et plusieurs suggestions faites par les partis d'opposition et par la société civile ont été incorporées dans le nouveau texte voté. Les innovations qui ont retenu le plus d'attention étaient, entre autres, l'ordre des élections (à savoir l'organisation des élections législatives et communales le même jour, article 1^{er}), le bulletin unique (article 37) et l'exigence d'un diplôme de licence pour les candidats aux élections présidentielles (innovation proposée mais rejetée pour non-conformité à la Constitution). Notre analyse du nouveau Code électoral a permis d'identifier une autre innovation qui ne semble pas avoir fait l'objet d'un grand débat mais qui a des conséquences importantes pour l'éligibilité des candidats de l'opposition poursuivis en justice.

4.1. **L'innovation en ce qui concerne l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs**

Commençons encore par les **élections communales**. A ce niveau, le nouveau Code ne présente aucune innovation en ce qui concerne les conditions que doivent remplir les candidats membres du conseil communal. L'article 183, alinéa e) stipule que le candidat doit être de bonne conduite, vie et mœurs. Comme dans l'ancien Code, il appartiendra à la CENI de préciser les modalités particulières de déclaration de candidature (article 184). Il reste donc à voir si la CENI, en 2015, suivra la logique de son arrêté du 25 février 2010 (attestation de bonne conduite, vie et mœurs requise au moment du dépôt de la candidature) ou de son arrêté du 9 avril 2010 (at-

[21] Un constat remarquable s'impose. Non seulement aux personnes actuellement poursuivies mais également aux personnes qui par le passé ont fait l'objet de poursuites judiciaires - mais qui ont été acquittés ou dont le dossier a été classé sans suite - une attestation ne pouvait pas être délivrée, ce qui a donc des conséquences énormes. Ce qui importe ici, ce modèle d'attestation utilisée par la mairie de Bujumbura confirme le lien direct entre l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs et l'attestation de non poursuite.

[22] CENI, *Communiqué de presse*, Bujumbura, 1^{er} juillet 2010, p.2.

testation requise avant d'entrer en fonction). Dans les deux cas, une **attestation de non poursuite** sera nécessaire, ce qui constituerait donc un obstacle à la participation aux élections des candidats poursuivis en justice.

Les trois chapitres «De la déclaration de candidatures» concernant **les élections présidentielles, législatives et sénatoriales** ont été modifiés en ce qui concerne les éléments que doivent contenir les dossiers de candidature. Pour les élections présidentielles, tout comme l'ancien article 101 du Code électoral du 18 septembre 2009, le nouvel article 101 requiert douze documents qu'un dossier de candidature doit contenir. Toutefois, un document a été ajouté – le bordereau de versement de la caution (alinéa h) – tandis qu'un autre document a été enlevé. Il s'agit de **l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs** (ancien alinéa 5). La même modification de la législation électorale a été effectuée en ce qui concerne le dossier de candidature aux élections législatives (nouvel article 131, ancien article 131) et aux élections sénatoriales (nouvel article 162, ancien article 160). Le nombre de documents (au total, neuf) a été maintenu, mais un document requis (l'attestation de bonne conduite, vie et mœurs) a été remplacé par un autre (le bordereau de versement de la caution).²³

L'attestation de bonne conduite, vie et mœurs n'étant plus requise²⁴, nous concluons que les candidats ne doivent pas non plus présenter une **attestation de non poursuite judiciaire** pour que leur dossier soit complet. Etant donné la décision antérieure de la CENI selon laquelle «sont recevables les candidatures dont les dossiers sont au complet»²⁵, le législateur burundais a enlevé un obstacle majeur à la recevabilité de la candidature des personnes poursuivies en justice.

4.2. **L'extrait du casier judiciaire**

Pour les trois élections (présidentielles, législatives et sénatoriales), les dossiers de candidature doivent contenir, entre autres, un extrait du casier judiciaire. Celui-ci fait l'objet du chapitre XI 'Du casier judiciaire' du nouveau Code de procédure pénale du 3 avril 2013. Le casier judiciaire est institué au sein de la police judiciaire sous la surveillance du Procureur général de la République (article 272). Le **casier judiciaire** reçoit, lorsqu'ils sont coulés en force de chose jugée:

1. Les condamnations prononcées pour crime ou délit par toute juridiction répressive ;
2. Les condamnations prononcées pour infraction lorsque la peine prévue par la loi est supérieure à deux mois de servitude pénale ou à dix mille francs d'amende ;
3. Tous les jugements prononçant, à titre de peine complémentaire, la déchéance de l'autorité parentale ou le retrait de tout ou partie des droits y attachés ;
4. Les décisions d'expulsion prises contre les étrangers à titre de peine complémentaire ;
5. Les condamnations prononcées par les juridictions étrangères qui, en application d'une convention internationale, ont fait l'objet d'un avis aux autorités burundaises ou ont été exécutées au Burundi à la suite du transfèrement des personnes condamnées ;
6. Les condamnations à toute peine d'amende de cent mille francs et plus.

[23] Nous n'avons pas été en mesure d'identifier les raisons pour lesquelles les dispositions particulières ont été modifiées. Une fois de plus, nous invitons le lecteur à nous aider à y voir plus clair. Il ne s'agit en tout cas pas d'une simple erreur matérielle, car trois articles différents ont donc été revus de la même manière.

[24] Sur ce point, l'actuel Code électoral constitue une innovation non seulement comparée au Code électoral en vigueur au moment des élections de 2010, mais également comparée aux Codes électoraux en vigueur lors des élections de 2005 (Code électoral du 20 avril 2005) et de 1993 (Code électoral du 16 mars 1993). Le porte-parole de la CENI s'est-il basé sur la législation antérieure sans vérifier le nouveau Code électoral du 3 juin 2014?

[25] CENI, *Communiqué de presse*, Bujumbura, 1er juillet 2010, p.2. Voir aussi le message du 25 septembre 2014 sur le site de la Présidence du Burundi où il est confirmé que «La Commission Electorale Nationale Indépendante, CENI en sigle, est prête à accueillir tous les candidats remplissant leurs dossiers en accord avec la loi en vigueur» (<http://www.presidence.gov.bi/spip.php?article4982>, site visité le 26 septembre 2014).

Nulle part dans cet article, il n'est question de poursuites judiciaires comme élément à mentionner dans le casier judiciaire.

En ce qui concerne **l'extrait du casier judiciaire**, l'article 276, alinéa premier, prévoit qu'il est délivré à son titulaire après vérification de son identité. La police judiciaire est chargée de délivrer les extraits du casier judiciaire.²⁶ Concrètement, les extraits du casier judiciaire sont délivrés par le Commissariat général de la police judiciaire des parquets à Bujumbura. Il est important de souligner que la police judiciaire a l'obligation de délivrer l'extrait au titulaire. La seule condition préalable est la vérification de l'identité du demandeur. La police judiciaire n'a aucune marge d'appréciation qui permettrait éventuellement de refuser l'extrait au titulaire. Il ne s'agit donc pas d'une faveur accordée au demandeur mais de son droit. La police judiciaire ne peut, en aucun cas, ajouter d'autres conditions, comme par exemple une attestation de non poursuite judiciaire. Lorsqu'il n'existe aucune condamnation dans le casier judiciaire, l'extrait porte la mention 'néant' (article 276, alinéa 4).

Signalons, enfin, que les dispositions du Code électoral et du Code de procédure pénale brièvement présentées ci-dessus sont tout à fait conformes à la Constitution et à ses articles concernant les conditions que doivent remplir les candidats aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Pour chacune de ces trois élections, la Constitution stipule que le candidat «*ne doit pas avoir été condamné pour crime ou délits de droit commun à une peine déterminée par la loi électorale*» (articles 97, 165 et 179). Ajouter une condition supplémentaire sous forme d'une attestation de non poursuite judiciaire serait contraire à la Constitution.

5. ELIGIBILITÉ D'UNE PERSONNE POURSUIVIE EN JUSTICE ET MISE EN DÉTENTION PRÉVENTIVE

Au moment où nous écrivons ces lignes, aucune des personnalités politiques citées plus haut ne se trouve en détention préventive. On ne saurait toutefois exclure que cette hypothèse se réalise dans les semaines ou mois à venir. En ce cas, quelle serait la conséquence en ce qui concerne la recevabilité de la candidature de ces personnes?

Aussi bien pour les candidats aux fonctions de président de la République (article 94) et les candidats aux élections des députés (article 125) que pour les candidats aux élections des sénateurs (article 158), le Code électoral stipule que le candidat doit «*avoir la qualité d'électeur dans les conditions prévues aux articles 4 à 10 du présent Code*». Ces articles précisent quelles sont les conditions requises pour être électeur. Pour notre présente analyse, l'article 5, alinéa premier, est particulièrement intéressant. Celui-ci stipule que «*Sont frappées d'incapacité électorale temporaire: 1. Les personnes placées en détention préventive conformément aux dispositions du Code de procédure pénale*».²⁷ Si des candidats poursuivis en justice sont mis en état de détention préventive, ils perdent la qualité d'électeur ce qui, à son tour, les rend inéligibles.

[26] Article 145 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires du 17 mars 2005; Article 30 de la Loi du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale.

[27] La détention préventive fait l'objet du Chapitre V du Code de procédure pénale du 3 avril 2013. L'article 110 stipule que, la liberté étant la règle et la détention l'exception, l'inculpé ne peut être mis en état de détention préventive que s'il existe contre lui des indices suffisants de culpabilité et que les faits qui lui sont reprochés paraissent constituer une infraction que la loi réprime d'une peine d'au moins une année de servitude pénale. En outre, la détention préventive ne peut être ordonnée ou maintenue que si elle est l'unique moyen de satisfaire à l'une au moins des conditions suivantes: (1) conserver les preuves et les indices matériels ou empêcher, soit une pression sur les témoins ou les victimes, soit une concertation frauduleuse entre inculpés, co-auteurs ou complices; (2) préserver l'ordre public du trouble actuel causé par l'infraction; (3) mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement; (4) garantir le maintien de l'inculpé à la disposition de la justice. Conformément à l'article 121, un inculpé mis en liberté provisoire peut être réincarcéré par le juge, sur requête du ministère public, s'il manque aux charges qui lui ont été imposées. Cet article pourrait éventuellement être pertinent pour certaines des personnalités citées ci-dessus.

6. CONCLUSION ET OBSERVATIONS FINALES

En guise de conclusion, nous résumons d'abord l'analyse présentée ci-dessus et nous ajoutons quelques observations et questions finales afin de voir quelle pourrait être une réaction appropriée de la part de la CENI et des partenaires internationaux.

Avant cela, il convient de citer ce qui a été identifiée comme une faiblesse dans le fonctionnement de la CENI par l'auteur d'un rapport récent d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for East Africa. Evaluant le rôle de la CENI lors du processus électoral en 2010, le rapport conclut que «*la CENI a trop souvent recouru à l'oralité pour faire passer des directives pourtant essentielles pour la conduite d'un processus électoral transparent*»²⁸. Cette observation est tout à fait pertinente ici. Une déclaration du porte-parole de la CENI qui – à notre connaissance – ne fait pas l'objet d'un arrêté ou d'une autre décision écrite de la CENI ne peut qu'affecter la transparence du processus électoral et semer la confusion. Eu égard aux conséquences politiques majeures du message du porte-parole, il est regrettable qu'aucune source écrite de la part de la CENI n'existe pour confirmer et justifier – ou pour contredire – son message. L'usage d'une directive écrite aurait probablement encouragé la CENI à mieux réfléchir concernant la base juridique de sa communication.

1. Conformément aux dispositions du Code électoral du 18 septembre 2009 en vigueur au moment du processus électoral de 2010, les dossiers des candidats aux élections communales, présidentielles, législatives et sénatoriales devaient contenir, entre autres, une **attestation de bonne conduite, vie et mœurs**. Eu égard à l'interprétation faite, *in tempore non suspecto*, de cette condition par la CENI et, plus en général, par l'autorité provinciale (comme l'illustre le modèle utilisé par la mairie de Bujumbura), les candidats aux élections étaient donc obligés d'obtenir et présenter une **attestation de non poursuite judiciaire** afin de pouvoir obtenir et ajouter une attestation de bonne conduite, vie et mœurs à leur dossier.
2. Un **nouveau Code électoral a été promulgué le 3 juin 2014**. Ce nouveau code n'a pas modifié les conditions que doit remplir un candidat aux élections communales et il appartiendra à la CENI, en 2015 tout comme ce fut le cas en 2010, de préciser les modalités particulières d'une déclaration de candidature aux élections des conseillers communaux. Si la CENI maintient son arrêté du 9 avril 2010, les candidats élus le 26 mai 2015 seront obligés de présenter une attestation de bonne conduite, vie et mœurs au plus tard un jour avant d'entrer en fonction. Quelque peu paradoxalement, les conditions d'éligibilité seront alors plus exigeantes au niveau communal qu'aux autres niveaux.²⁹ En effet, les dossiers de candidature pour les élections présidentielles, législatives et sénatoriales doivent bien contenir un **extrait du casier judiciaire** mais, conformément au nouveau Code électoral, les candidats ne doivent plus présenter une attestation de bonne conduite, vie et mœurs.

[28] Eugène Ntaganda, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Est. La CENI du Burundi*, AfriMAP et Open Society Initiative for East Africa, Nairobi, 2014, p. 2.

[29] Bien que paradoxale, cette situation ne serait toutefois pas contraire à la Constitution, car celle-ci spécifie bien les conditions que doivent remplir les candidats aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales, mais reste muette sur les conditions que doivent remplir les candidats conseillers communaux (articles 262 à 267).

3. Tel que défini par le Code de procédure pénale, le **casier judiciaire** ne concerne que les condamnations. Une **attestation de non poursuite** n'est pas requise pour obtenir un extrait du casier judiciaire. Le Commissariat général de la police judiciaire des parquets a l'obligation de délivrer un extrait du casier judiciaire au titulaire qui le demande.
4. A notre avis, la déclaration attribuée à M. Prosper Ntahorwamiye, membre de la CENI chargé de l'éducation civique et de la communication, qu'il aurait faite lors d'un atelier de sensibilisation à Bujumbura le 12 août 2014, **n'a aucune base juridique**. M. Ntahorwamiye aurait appelé les leaders des partis politiques qui ont encore des dossiers en justice de s'abstenir de déposer leurs candidatures «*car ils seront irrecevables*». Notre analyse n'a pas réussi à trouver une base légale pour justifier cette déclaration.
5. Notre conclusion aurait été bien différente si les candidats poursuivis en justice se trouvaient en situation de **détention préventive**. Dans ce cas, ils perdraient la qualité d'électeur, condition préalable à leur éligibilité.
6. A supposer que le porte-parole a communiqué une décision de la CENI - ce qui est son rôle en tant que membre chargé de la communication – nous devons conclure que cette prise de position par la CENI n'est pas conforme à la loi électorale. Etant donné que la CENI a déclaré, à maintes reprises et à juste titre, devoir et vouloir respecter la loi, il nous semble qu'**elle doit clarifier et justifier sa prise de position** en renvoyant à la base juridique de sa décision. Si elle n'est pas en mesure d'expliquer quelle est la base juridique de sa décision, elle devrait rectifier, par écrit, la communication de son porte-parole du 12 août 2014.
7. Si, en 2015, la CENI déclarera irrecevable la candidature des opposants politiques poursuivis en justice pour l'unique raison que leur dossier ne contient pas d'attestation de non poursuite, **elle violera la loi**. Conformément au Code électoral, en cas de rejet d'une candidature aux élections présidentielles, la décision de la CENI devra être motivée sur tous les points de non-conformité à la Constitution et au Code (article 103). Pour les élections présidentielles (article 103), législatives (article 132) et sénatoriales (article 163), le rejet de candidature par la CENI peut être **contesté devant la Cour constitutionnelle** qui dispose d'un délai de huit jours calendrier pour statuer définitivement.
8. Quelle sera **la position des partenaires et bailleurs de fonds** internationaux qui contribueront de manière financière - mais aussi en tant que source importante de légitimité externe - au processus électoral de 2015? Seront-ils prêts à soutenir la CENI si celle-ci impose, pour des raisons que nous ignorons, des conditions supplémentaires – autres que celle prévues par le Code électoral adopté par consensus au parlement burundais en juin 2014 - aux candidatures des opposants politiques poursuivis en justice?

BIBLIOGRAPHIE

Ntaganda, E. (2014), *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Est. La CENI du Burundi*, AfriMAP et Open Society Initiative for East Africa

Observatoire de L'Action Gouvernementale (OAG), *Burundi: Espoirs mitigés et inquiétudes à la veille des élections de 2015. Rapport d'observation de la gouvernance au cours du premier semestre 2014*, Bujumbura, août 2014

Observatoire de L'Action Gouvernementale (OAG), *Les évolutions saillantes au cours des mois de juillet-août 2014*, Bujumbura, août 2014

Opitz, C., Fjelde, H. et Høglund, K. (2013), "Including peace: the influence of electoral management bodies on electoral violence", *Journal of Eastern African Studies*, 7 (4): 713-731

Vandeginste, S. (2012), *L'éligibilité de l'actuel Président de la République du Burundi aux élections présidentielles de 2015: une analyse juridique*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, Working paper 2012.03

Vandeginste, S. (2014), *La limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels: une coquille vide? Une analyse du cas du Burundi*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, Working paper 2014.04

