

août 2018

## La réforme constitutionnelle et la limitation du nombre de mandats présidentiels au Burundi: deux questions restées en suspens.

Le [discours](#) qu'a tenu le Président Nkurunziza le 7 juin 2018 à Bugendana, à l'occasion de la promulgation du nouveau texte constitutionnel, semble avoir relégué à l'arrière-plan deux questions pourtant importantes concernant la limitation constitutionnelle du nombre de mandats que peut exercer un président de la République.

Le 7 juin 2018, le Président Nkurunziza a annoncé qu'il ne sera pas candidat aux élections présidentielles de 2020. Pour répondre à certains doutes exprimés par rapport à l'interprétation de son discours, des proches collaborateurs ont par la suite confirmé le message du Chef de l'Etat. Plusieurs partenaires internationaux du Burundi ont salué l'annonce faite par le Président Nkurunziza. Ce Brief aborde deux questions qui n'ont pas été réglées par le discours du 7 juin 2018: (i) l'éligibilité de l'actuel président sous la [Constitution du 7 juin 2018](#) et (ii) la mise en application du nouvel article 97 - qui impose un maximum de deux mandats présidentiels consécutifs - par les institutions électorales burundaises. Comme nous verrons plus loin, une réponse à la seconde question à travers une réforme législative pourrait permettre d'également répondre à la première.

### Eligibilité de l'actuel président

Premièrement, le président en exercice est-il éligible? La question *juridique* de son éligibilité n'a pas été réglée par l'annonce *politique* de sa non-candidature par l'actuel président. On pourrait arguer que depuis le discours du 7 juin 2018 la question est devenue - du moins pour l'instant - sans objet. Mais elle reste posée, surtout parce que le nouveau texte constitutionnel ne contient aucune disposition transitoire qui stipule comment l'article 97 (version amendée de l'ancien article 96) s'applique au président en exercice.

**Stef Vandeginste**  
Institute of Development Policy,  
University of Antwerp  
[stef.vandeginste@uantwerpen.be](mailto:stef.vandeginste@uantwerpen.be)

Institute of Development Policy  
University of Antwerp  
[iob@uantwerpen.be](mailto:iob@uantwerpen.be)  
+32 3 265 57 70

**[uantwerp.be/iob](http://uantwerp.be/iob)**

«Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept ans renouvelable. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs» (Constitution du 7 juin 2018, art. 97).

«Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois» (Constitution du 18 mars 2005, art. 96).

Deux lectures semblent possibles. L'une, largement faite dans la presse internationale dans les semaines précédant le référendum constitutionnel du 17 mai 2018, consiste à dire que la révision constitutionnelle (ou, *a fortiori*, le remplacement de l'ancienne constitution par une nouvelle<sup>1</sup>) remet les compteurs à zéro, ce qui permet au président en exercice de briguer deux mandats supplémentaires s'il le souhaite. L'autre lecture consiste à dire qu'aucune exception n'est prévue à la disposition du nouvel article 97 (y compris la phrase «Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs») qui régit le fonctionnement de l'institution présidentielle dans une logique de continuité constitutionnelle. Par conséquent, suivant cette seconde lecture, la candidature d'une personne qui est en train d'exercer son deuxième mandat présidentiel consécutif n'est pas recevable à l'élection présidentielle de 2020.

Ainsi, l'ancienne ambiguïté autour de la limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels ([Vandeginste 2016](#)) semble avoir cédé la place à une nouvelle ambiguïté. Celle-ci aurait pu être évitée mais, pour des raisons que nous ignorons, le constituant a omis de régler la question de l'éligibilité de l'actuel président dans une disposition transitoire du nouveau texte constitutionnel. La publication des travaux préparatoires<sup>2</sup> pourrait être utile à formuler une réponse *juridique* à la question de l'éligibilité du président. A l'initiative de certains requérants<sup>3</sup>, celle-ci pourrait éventuellement à l'avenir faire l'objet d'une interprétation par la Cour Constitutionnelle. Pour l'instant, nous ne disposons que de certaines lectures *politiques*, notamment celles faites par les mêmes proches collaborateurs du Président Nkurunziza qui, tout en affirmant l'annonce de sa non-candidature, ont déclaré qu'il était (et est) éligible. Le Président Nkurunziza lui-même n'a d'ailleurs pas motivé son annonce par l'argument juridique de son inéligibilité, ce qui lui permet éventuellement de reconsidérer sa position en fonction de l'évolution du contexte politique, y compris au sein de son parti, le CNDD-FDD. Nous reviendrons à cette première question après avoir abordé la seconde.

## Quelle mise en application de l'article 97 de la Constitution?

Une deuxième question mérite l'attention, entre autres, du législateur burundais qui aura à réviser le [Code électoral du 3 juin 2014](#) pour le rendre conforme à la Constitution du 7 juin 2018. Comment l'article 97 qui impose un maximum de deux mandats présidentiels consécutifs peut-il être mis en application par les institutions électorales (autrement donc que par la simple bonne volonté de la personne concernée ou par des pressions politiques à l'intérieur de son parti)? En d'autres termes, comment la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et/ou la Cour Constitutionnelle peuvent-elles assurer le respect de l'article 97? Ici encore, on pourrait arguer que la question ne se posera pas à l'élection présidentielle de 2020 puisque,

<sup>1</sup> Alors que l'article 291 stipule que la Constitution du 18 mars 2005 est «révisée», d'autres aspects de la réforme constitutionnelle suggèrent qu'il est plutôt question d'un changement de constitution (au lieu d'un changement de la constitution).

<sup>2</sup> Ni le [rapport final de la Commission nationale pour le dialogue inter-burundais](#), ni le [rapport de la Commission nationale chargée de proposer le projet d'amendement de la Constitution](#) n'ont été rendus publics. Le [projet de constitution](#) n'a fait l'objet d'aucun débat parlementaire.

<sup>3</sup> «La Cour Constitutionnelle est compétente pour: [...] interpréter la Constitution, à la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale, du Président du Sénat, d'un quart des députés et d'un quart des sénateurs» (Constitution du 7 juin 2018, art. 234).

eu égard au discours présidentiel du 7 juin 2018 susmentionné, aucun des candidats ne voudra briguer un troisième mandat consécutif. Mais elle reste posée et peut refaire surface dans à l'avenir, surtout à cause de la lacune que nous avons déjà évoqué antérieurement ([Vandeginste 2014](#)) et qui mérite, à notre avis, d'être comblée à l'occasion de la prochaine révision du Code électoral.

En résumé, voici la double lacune, d'abord au niveau de la pratique de la CENI, ensuite au niveau de la législation régissant la compétence de la Cour Constitutionnelle en matière de contentieux électoral. Une déclaration de candidature aux élections présidentielles est présentée à la CENI.<sup>4</sup> La CENI statue sur la recevabilité de la candidature dans un délai de quatre jours.<sup>5</sup> Dans la pratique de la CENI, malgré le principe général contenu dans l'article 1 du Code électoral<sup>6</sup>, celle-ci se limite à faire un contrôle purement administratif des dossiers de candidature sur base de l'article 101 du Code. Conformément à cet article, un dossier de candidature doit comporter douze documents (un extrait du casier judiciaire, un extrait d'acte de naissance, une attestation de résidence, un certificat médical, un bordereau de versement d'une caution, etc.). Ces documents permettent à la CENI de vérifier si le candidat remplit les conditions d'éligibilité (et n'est pas concerné par les causes d'inéligibilité) qui sont énumérées dans l'article 94 du Code électoral: être de nationalité burundaise de naissance<sup>7</sup>, être âgé de trente-cinq ans<sup>8</sup>, résider au Burundi, etc. Ni la liste des conditions d'éligibilité ou causes d'inéligibilité (article 94), ni la liste des éléments requis dans un dossier de candidature (article 101) n'évoquent la limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels. Etant donné l'approche purement administrative qu'elle adopte pour évaluer la recevabilité d'une candidature aux élections présidentielles (voir l'image à la page 4 en guise d'illustration)<sup>9</sup>, le respect de l'article 97 de la Constitution risque d'échapper au contrôle par la CENI (comme ce fut d'ailleurs le cas pour l'ancien article 96). Ensuite, si la CENI déclare recevable une candidature aux élections présidentielles, sa décision ne peut pas faire l'objet d'appel ou recours ou contestation. Uniquement en cas de rejet de candidature, la décision de la CENI peut faire l'objet de contestation devant la Cour Constitutionnelle.<sup>10</sup> Le respect de l'article 97 de la Constitution échappera donc également au contrôle par la Cour Constitutionnelle avant<sup>11</sup> l'élection présidentielle.

4 Code électoral du 3 juin 2014, art. 100.

5 Code électoral du 3 juin 2014, art. 102 *in fine*.

6 «La présente loi a pour objet de définir les règles relatives à des élections régulières et permettre à la Commission électorale nationale indépendante (CENI) d'en déterminer les modalités pratiques. Les élections sont organisées de manière impartiale en respectant les mandats et les délais impartis prévus par la Constitution et les autres lois en la matière» (Code électoral du 3 juin 2014, article 1).

7 Sur ce point, l'article 94 devra être révisé, car la Constitution du 7 juin 2018 exige que le candidat jouit «uniquement de la nationalité burundaise d'origine».

8 Sur ce point aussi, l'article 94 est à revoir, car le nouveau texte constitutionnel impose un minimum de quarante ans.

9 L'image porte sur l'élection présidentielle de 2015, mais la même approche fut déjà adoptée avant. (Source: communications avec un membre de la CENI, juin 2014).

10 Code électoral du 3 juin 2014, art. 103.

11 On pourrait arguer que la Cour pourrait éventuellement *post factum* (après les élections, donc dans un contexte politique peu propice) sanctionner le non-respect de l'article 97 de la Constitution au moment où elle vérifie la régularité des élections avant de procéder à la proclamation officielle des résultats. Conformément à l'article 78 du Code électoral, la Cour doit vérifier la régularité du déroulement (des opérations de vote, Chapitre VI), du dépouillement (Chapitre VII) et de l'établissement des résultats (Chapitre VIII) du scrutin. Cela semble toutefois exclure la vérification de l'éligibilité des candidats et, dans la pratique, lorsqu'elle statue sur la régularité d'un scrutin, la Cour ne s'est jamais prononcée sur l'éligibilité d'un candidat.



REPUBLIQUE DU BURUNDI  
Commission Electorale Nationale Indépendante



**CENI**

**COMMUNIQUE**

1. Conformément à la loi n° 1/20 du 3 juin 2014 portant Code électoral du Burundi en son article 101, les éléments du dossier de candidature aux élections présidentielles sont les suivants :

- a) Un curriculum vitae du candidat ;
- b) Un extrait d'acte de naissance ou de toute autre pièce en tenant lieu ;
- c) Une photocopie de la carte nationale d'identité ;
- d) Une attestation de résidence ;
- e) Un extrait du casier judiciaire ;
- f) Quatre photos passeport ;
- g) Un certificat médical établi par une commission de cinq médecins désignés par le Ministre ayant la santé publique dans ses attributions ;
- h) Le bordereau de versement de la caution ;
- i) Une liste de parrainage de deux cent personnes constituée conformément à l'article 97 de la présente loi ;
- j) Indication de la couleur, l'emblème ou le signe distinctif proposé ;
- k) Un acte de souscription à la Charte de l'Unité Nationale ;
- l) Le programme électoral du candidat.

2. Les dossiers des candidats suivants ont été déposés et reçus à la CENI ; Il s'agit de :

1. Monsieur Pierre NKURUNZIZA pour le compte du Parti CNDD-FDD
2. Monsieur Gérard NDUWAYO pour le compte du Parti UPRONA
3. Monsieur Jean de Dieu MUTABAZI pour le compte de la Coalition COPA
4. Monsieur Domitien NDAYIZEYE pour le compte de la Coalition RANAC
5. Monsieur Agathon RWASA pour le compte de « ABIGENGA MIZERO Y'ABARUNDI »
6. Monsieur Jacques BIGIRIMANA pour le compte du Parti FNL
7. Monsieur Jean MINANI pour le compte du Parti SAHWANYA FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE
8. Monsieur Sylvestre NTIBANTUNGANYA, Candidat indépendant.

« Ensemble pour les élections démocratiques : libres, apaisées, inclusives et transparentes »

3. Après analyse des éléments des dossiers présentés, conformément à l'article 101 du Code électoral, la CENI porte à la connaissance du public que les dossiers présentés par les candidats suivants sont déclarés **recevables**. Il s'agit de :

1. Monsieur Jacques BIGIRIMANA
2. Monsieur Jean de Dieu MUTABAZI
3. Monsieur Jean MINANI
4. Monsieur Domitien NDAYIZEYE
5. Monsieur Gérard NDUWAYO
6. Monsieur Pierre NKURUNZIZA
7. Monsieur Sylvestre NTIBANTUNGANYA
8. Monsieur Agathon RWASA

Fait à Bujumbura, le 12/06/2015

**Amb. Pierre Claver NDAYICARIYE**

Président



Source:  
<https://goo.gl/P4VmJb>

## Que faire?

Certaines ambiguïtés, ambivalences et lacunes juridiques – au Burundi comme ailleurs – sont accidentelles, tandis que d'autres résultent d'une décision bien réfléchie ou d'un compromis politique qui n'aurait pas été possible sans 'flou textuel' qui permet d'interpréter le texte juridique de manières différentes. Alors qu'elles peuvent donc servir un certain objectif (qui consiste à faciliter la prise de décision pendant le processus législatif), elles créent une insécurité juridique qui peut induire ou aggraver une instabilité politique, *a fortiori* quand les institutions en charge de la mise en œuvre du texte se heurtent à des obstacles (de nature juridique, politique, et autres).

Quelle que soit l'origine ou la raison d'être de la double ambiguïté juridique que nous venons de présenter – et à supposer qu'il n'existe pas d'intérêt majeur à ce qu'elle soit maintenue - le moment nous semble opportun pour y remédier et ce pour plusieurs raisons. D'abord, le Burundi n'étant pas (ou mieux: pas encore) en campagne électorale, la solution peut être apportée *in tempore non suspecto*. Ensuite, le président en exercice, directement concerné par la double ambiguïté, a annoncé qu'il ne sera pas candidat et il ne voudra donc logiquement pas s'opposer à ce que les deux questions soient réglées. Bien au contraire, les régler priverait l'opposition de son argument comme

quoi l'annonce faite lors du discours présidentiel du 7 juin 2018 ne soit pas sincère. Enfin, l'occasion se présentera prochainement car le parlement burundais doit de toute façon - comme l'a annoncé le Président de l'Assemblée nationale lors de son [discours de clôture](#) de la session parlementaire le 29 juin 2018 – procéder à la révision du Code électoral pour le conformer au nouveau texte constitutionnel.

Pour répondre à la deuxième question évoquée dans ce *Brief*, une solution consiste à revoir l'actuel article 94 (et, partant, l'article 101) du Code électoral et d'y insérer le maximum des deux mandats présidentiels consécutifs comme cause d'inéligibilité d'un candidat qui voudrait briguer un troisième mandat consécutif. Cette réforme du Code électoral permettrait à la CENI - voire l'obligerait - d'assurer le respect de l'article 97 de la Constitution du 7 juin 2018. Il incombe au législateur burundais de trouver la bonne formulation des nouvelles dispositions. Si la formulation est bien précise, elle pourrait en même temps répondre à la première question concernant l'éligibilité du président en exercice. A titre d'exemple, la nouvelle disposition insérée dans l'article 94 pourrait stipuler que «*En aucun cas, le Président en exercice n'est éligible au moment où il exerce son deuxième mandat consécutif*».<sup>12</sup> Pendant le débat parlementaire, on pourrait clarifier que les mots «*en aucun cas*» couvrent également le cas de l'actuel Chef de l'Etat. De cette manière – et à supposer que la Cour Constitutionnelle confirme la constitutionnalité du Code électoral ainsi révisé – l'absence (évoquée en début de ce *Brief*) d'une disposition transitoire dans le nouveau texte constitutionnel ne donnerait plus lieu à une ambiguïté quant à l'éligibilité de l'actuel Président de la République aux élections présidentielles de 2020. Une telle révision mettrait également fin aux spéculations concernant la 'durabilité' du discours présidentiel du 7 juin 2018.

## Bibliographie

[Vandeginste Stef, \*La limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels: une coquille vide? Une analyse du cas du Burundi\*, IOB Working Paper 2014.04, Anvers, juin 2014.](#)

[Vandeginste Stef, "Legal Loopholes and the Politics of Executive Term Limits: Insights from Burundi", \*Africa Spectrum\*, 51, 2, 2016, p.39-63.](#)

<sup>12</sup> En outre, on pourrait ajouter une nouvelle phrase à l'article 102 *in fine* (après la phrase «*La Commission Electorale Nationale Indépendante statue sur la recevabilité de la candidature dans un délai de quatre jours calendrier*») stipulant que «*En aucun cas, la candidature du Président en exercice n'est recevable au moment où il exerce son deuxième mandat consécutif*».