

REPUBLIQUE DU BURUNDI



PARLEMENT DE TRANSITION

REPUBLIQUE DU BURUNDI



MINISTRE DES REFORMES
INSTITUTIONNELLES, DES DROITS DE
L'HOMME ET DES RELATIONS
AVEC LE PARLEMENT

RAPPORT

PROJET DE MISE EN CONFORMITE DU CADRE JURIDIQUE DU BURUNDI AVEC L'ACCORD D'ARUSHA ET PLAN DE FORMATION DU PARLEMENT DE TRANSITION

Ousmane SANE, Consultant international, Chef de Mission
Eugène NINDORERA, Consultant national



Projet d'Appui à la
Gouvernance Démocratique

octobre - novembre 2002

SOMMAIRE

I. NOTE DE SYNTHÈSE DU RAPPORT	1
II. INTRODUCTION	4
Chapitre 1 : Contexte	8
1.1 : Contexte politique.....	5
1.2 : Contexte parlementaire.....	8
1.3 : Cadre juridique.....	9
Chapitre 2 : Objectifs et Méthodologie.....	10
2.1 : Les objectifs de la mission	10
2.2 : La méthodologie pour la réalisation de la mission	10
2.2.1 : La répartition des tâches.....	11
2.2.1.1 : Le consultant national.....	11
2.2.1.2 : Le consultant international.....	11
2.2.2 : Cadre de travail et collecte des données.....	11
2.2.2.1 : Le cadre de travail.....	11
2.2.2.2 : Le déroulement de la mission.....	12
2.2.2.3 : La procédure de collecte des informations.....	12
2.2.2.4 : La collecte des données.....	13
2.2.2.4.1 : Les entretiens avec les parlementaires.....	13
2.2.2.4.2 : L'Assemblée Nationale	14
2.2.2.4.3 : Le Sénat	14
2.2.2.4.4 : Les associations parlementaires	15
2.2.2.4.5 : Les entretiens avec les décideurs politiques et assimilés	15
2.2.2.4.6 : Les entretiens avec les membres de la société civile	15
Chapitre 3 : Mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha	15
3.1 : Aperçu général	17
3.2 : Rôle des principaux acteurs	20
3.2.1 : Le pouvoir législatif	20
3.2.2 : Le pouvoir exécutif	25
3.2.3 : La Commission de suivi de l'Application de l'Accord (CSA)	27
3.2.4 : Les relations entre ces trois principaux acteurs	31
3.3 : Evolution de la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha	33
3.3.1 : Domaine institutionnel, politique et administratif	34
3.3.2 : Domaine judiciaire et des droits de l'homme	38
3.3.2.1 : Domaine judiciaire	38
3.3.2.2 : Domaine des droits de l'homme	42
3.3.2.2.1 : Le droit à la vie	43
3.3.2.2.2 : L'interdiction de la torture	44
3.3.2.2.3 : La liberté de réunion et d'association pacifiques	44
3.3.2.2.4 : La liberté de la presse	46
3.3.2.2.5 : la liberté de mouvement	46
3.3.2.2.6 : Les droits de la femme	47
3.3.2.2.7 : Les droits de l'enfant	47
3.3.2.2.8 : L'immunité provisoire et l'amnistie	48
3.3.3 : Domaine de la Sécurité	49
3.3.4 : Domaine Socio-économique	50

Chapitre 4 : La formation des parlementaires	54
4.1. : Etat des lieux	55
4.1.1. : Etat des besoins en capacités législatives du parlement	55
4.1.2. : Etat des besoins des commissions techniques du parlement	56
4.2. : Plan de formation	57
4.2.1. : Problématique et options	57
4.2.1.1. : Problématique de la formation au parlement	58
4.2.1.2. : Les options de formation au parlement	58
4.2.1.2.1 : Formation de base des parlementaires	58
4.2.1.2.2 : Formation spécifique des parlementaires	61
a. Les commissions techniques du parlement de transition	61
1. les commissions chargées des affaires politiques administratives et institutionnelles	65
2. les commissions chargées de la justice et des droits de la personne humaine	66
3. les commissions chargées des finances et du budget, des affaires économiques et de la planification	67
4.3. : Les besoins de l'administration parlementaire	68
4.3.1. : les besoins de l'administration de l'Assemblée Nationale	68
4.3.1.1. : les cadres de collaboration	68
4.3.1.2. : les cadres de direction	69
4.3.1.3 : le département législatif	69
4.3.1.4. : le département administratif et financier	70
4.3.1.5. : la cellule juridique	70
4.3.2. : Nécessité et besoins d'une administration sénatoriale	71
4.4. : Cadre et Instances de la formation	72
4.4.1. : le centre de perfectionnement et de formation (CPF)	72
4.4.2. : la faculté de droit de l'université du Burundi	73
4.4.3. : l'agence universitaire de la francophonie	73
4.5. : Instances chargées de la formation	74
4.5.1. : le Conseil de la formation	74
4.5.2. : le Comité de pilotage de la formation	75
4.5.3. : les équipes opérationnelles	75
Chapitre 5 : RECOMMANDATIONS	75
5.1. : Recommandations relatives à la mise en conformité du Cadre Juridique avec l'Accord d'Arusha	75
5.1.1. : Recommandations générales	76
5.1.2. : Recommandations relatives au Parlement	76
5.1.3. : Recommandations relatives au Gouvernement	77
5.2. : Recommandations relatives au plan de formation	77
ANNEXES :	79
- Termes de référence consultation sur la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha	
- Documentation	
- Liste des personnes rencontrées ou contactées	
- Questionnaire d'Entretien	

I. Note de Synthèse du Rapport

Dans le cadre du Projet d'Appui à la Gouvernance Démocratique du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), une mission de consultation a été lancée avec les objectifs suivants :

- d'évaluer l'adéquation du cadre législatif actuel avec l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi;
- de proposer un programme législatif visant la conformité du droit burundais avec l'Accord d'Arusha ;
- de déterminer les besoins des Parlementaires en formation et d'élaborer un plan de formation à l'intention des parlementaires.

Pour cette étude, qui a été confiée à un consultant international, chef de mission, et à un consultant national, l'analyse du contexte est particulièrement importante, car l'évolution de la situation politique influe sur la mise en application de l'Accord d'Arusha et la mise en conformité du cadre juridique avec celui-ci. En effet, l'Accord d'Arusha a été fragilisé par les circonstances de son adoption et les controverses qui l'entourent, tandis que la Constitution de transition, non prévue par l'Accord d'Arusha dont elle diverge sur quelques points, est contestée par la Commission de suivi de l'application de l'Accord d'Arusha (CSA) et certains partis signataires de l'Accord d'Arusha. Par conséquent, le problème de la hiérarchie de ces deux textes reste posé.

En outre, vingt-sept mois après la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et plus d'un an après la mise en place du Gouvernement de transition, les violences continuent. Les négociations sur le cessez-le-feu ont déjà débouché sur deux accords de cessez-le-feu, dont le dernier date du 2 décembre 2002, entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. Jusqu'aujourd'hui, Agathon Rwasa et les FNL qu'il représente refusent d'entamer les négociations tant que leurs exigences ne seront pas satisfaites. Cette position met en péril tout accord de cessez-le-feu et perturbe le processus de mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha.

Dans la première partie du rapport relative à la mise en conformité du cadre juridique proprement dit, un premier tableau permet de visualiser les différentes réformes et innovations proposées par l'Accord d'Arusha suivant les quatre domaines ci-après :

- le domaine institutionnel, politique et administratif ;
- le domaine judiciaire et des droits de l'homme ;
- le domaine de la sécurité ;
- le domaine socio-économique.

L'analyse du rôle des principaux acteurs du processus législatif (Parlement, Gouvernement et CSA) montre que les parlementaires prennent très rarement l'initiative des lois et ont plutôt tendance à attendre que le Gouvernement leur envoie des projets de lois en vue de les amender. Ils ne sont d'ailleurs pas suffisamment outillés pour accomplir ce travail d'autant plus que les cadres d'appui sont presque inexistantes au Sénat, insuffisants et mal exploités à l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a confié le travail de préparation des textes de lois prévus par l'Accord d'Arusha à une Commission technique juridique composée de dix juristes, expérimentés et d'horizons divers, et supervisée par le ministère ayant en charge les réformes institutionnelles. Le ministère de la justice prépare ses propres textes et compte relancer la Commission nationale de législation en la dotant des moyens nécessaires à la réalisation de sa mission. La Commission technique juridique est ponctuelle alors que la Commission nationale de législation a une vocation permanente.

Les relations entre le Gouvernement et la CSA ne sont pas très bonnes car cette dernière ne peut exercer en pratique les prérogatives importantes que lui confère l'Accord. La CSA n'a pas de place fonctionnelle dans le processus législatif. Ses relations avec le Parlement sont moins tendues mais le degré de collaboration reste faible bien qu'ils aient en commun la mission de contrôler, directement ou indirectement, la mise en application de l'Accord d'Arusha.

L'évolution de la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha indique, dans chacun des domaines ciblés, l'état d'avancement de la préparation et de l'adoption des textes de lois, les contradictions, notamment celles relevées par la CSA, les innovations attendues et les éventuels obstacles à l'adoption de certains projets de lois. Ces difficultés ont attiré notre attention pour essayer d'en comprendre l'origine en vue de leur apporter les réponses adéquates. Cette situation est résumée sous la forme d'un tableau récapitulatif qui correspond au programme législatif pour la période de transition.

A la lecture de ce tableau, force est de constater que la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha est lente. Cette lenteur est due à l'insuffisance des ressources humaines et matérielles, ainsi qu'à la persistance de la guerre et d'un climat de méfiance qui ne favorise pas l'émergence de compromis politiques sur les questions vitales du conflit burundais. En tout état de cause, un tel bilan plaide en faveur de la mise en place rapide d'un programme de formation des parlementaires pour que ceux-ci jouent un rôle plus actif en tant que législateurs.

Concernant la formation des parlementaires, il a d'emblée été observé que leurs besoins sont immenses. Au-delà des besoins matériels qui font cruellement défaut et des

ressources humaines insuffisantes voire inexistantes (Sénat), les parlementaires veulent bénéficier d'une formation en vue de mieux accomplir leur mission.

L'analyse de la situation révèle une disparité de niveau de formation, en particulier au sein de l'Assemblée nationale, qui doit être prise en compte dans l'élaboration du plan de formation. Les mouvements des commissions permanentes de l'Assemblée nationale chaque année, même si ceux-ci ne sont pas importants, justifient l'option d'une formation de base destinée à l'ensemble des parlementaires sur des matières tels que le rôle et les structures du parlement, l'organisation du travail parlementaire, l'informatique et les nouvelles techniques de communication. Suivant les domaines de compétence de chaque commission, il est recommandé des formations spécifiques dont certains thèmes ont été identifiés par les parlementaires eux-mêmes. Cette formation serait principalement dispensée par des formateurs nationaux compétents. Le recours à des experts internationaux est envisagé pour s'assurer que toutes les matières sont couvertes par des personnes hautement qualifiées.

Ces formations sont aussi bien théoriques que pratiques. Les voyages d'études et d'information permettent un échange d'expériences dont l'institution parlementaire devrait en tirer un grand bénéfice. L'assistance technique est aussi une voie indiquée pour renforcer les capacités du Parlement, accroître son rendement et adopter de meilleures lois. En tout état de cause, les parlementaires doivent être totalement impliqués dans l'identification de leurs besoins, l'orientation et la gestion des formations qui leur sont destinées. Des cadres de formation tels que le Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi (CPF), la faculté de droit de l'Université du Burundi et l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), seraient mis à contribution dans un souci de rationalisation et de synergie entre les différents intervenants en matière de formation.

Enfin, bien que l'étude soit principalement axée sur l'action directe des parlementaires, il s'est avéré opportun de soutenir l'administration parlementaire et les fonctionnaires du Parlement parce que leur mission est permanente et qu'ils devraient jouer un rôle central pour appuyer les parlementaires dans leur travail de voter la loi et de contrôler l'action du Gouvernement.

A la fin de son rapport, la mission émet une série de recommandations susceptibles de faciliter la mise en conformité du cadre juridique actuel avec l'Accord d'Arusha, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation à l'intention des parlementaires.

II. Introduction

« L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », signé le 28 août 2000 par les représentants du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et de dix-sept (17) partis politiques, a été le texte de référence par excellence sur la base duquel devait être mise en œuvre la période de transition de trente-six (36) mois visant le rétablissement des institutions et mécanismes de base de l'Etat de droit.

Dans cette perspective tout le cadre juridique burundais devait être revu et mis en conformité avec l'Accord.

Cette période a été initiée par la promulgation de la Constitution de transition le 28 octobre 2001, qui a établi un régime politique de type présidentiel fondé sur la séparation des pouvoirs redonnant ainsi aux assemblées parlementaires d'importantes prérogatives en matière de représentation nationale, de production législative et de contrôle de l'activité gouvernementale. La Constitution de transition attribue donc à l'Assemblée nationale l'ensemble des pouvoirs habituellement reconnus au corps législatif dans un régime démocratique: initiative des lois concurremment avec le Gouvernement, vote de la loi, contrôle de l'action du Gouvernement pouvant déboucher sur le vote d'une motion de défiance à l'encontre d'un membre du Gouvernement accusé de défaillances de gestion, approbation et contrôle de l'exécution du budget de l'État avec le concours d'une Cour des Comptes. Le Sénat, institution nouvelle, dont la création est prévue par l'Accord d'Arusha, dispose de compétences propres importantes, notamment celle de « contrôler l'application des dispositions constitutionnelles exigeant la représentativité ou l'équilibre dans la composition d'éléments quelconques de la fonction publique ou des corps de défense et de sécurité. » (PII, article 6.16.d)

Les institutions parlementaires de transition sont, au titre de l'Accord d'Arusha, parties prenantes à part entière au processus de mise en conformité du corpus normatif burundais avec les principes de l'État de droit. Il revient ainsi à l'Assemblée nationale de transition aux termes de l'article 16.2 du protocole 2, de l'Accord d'Arusha, « d'examiner à titre prioritaire toutes les lois en vigueur afin de modifier ou d'abroger celles qui ne sont pas compatibles avec les objectifs fixés par les arrangements de la transition et les dispositions du présent protocole. »

Toutefois, ni l'Assemblée nationale, encore moins le Sénat, qui vient d'être créé, n'ont les capacités suffisantes et les moyens matériels pour exercer effectivement leur triple fonction de représentation nationale, de production législative et de contrôle de

l'action gouvernementale. Ceci résulte essentiellement de l'absence de véritable tradition parlementaire, conséquence de plus de trente (30) ans de régimes politiques à parti unique qui n'ont pas permis à l'institution parlementaire de se doter des moyens et mécanismes nécessaires à l'exercice de ses fonctions dans un système de séparation des pouvoirs. Les problèmes de capacité sont essentiellement relatifs à :

- La modicité des ressources matérielles et documentaires mises à disposition des membres des Commissions de l'Assemblée et du Sénat ;
- L'insuffisante formation des élus aux techniques de travail parlementaire ;
- Inadaptation des moyens et procédures de contrôle du Parlement sur l'activité gouvernementale, spécialement au plan budgétaire ;
- L'insuffisance des moyens logistiques (véhicules et permanences) permettant aux parlementaires d'interagir avec leurs électeurs ;
- L'absence de moyens de traduction et de vote électronique facilitant le travail des séances plénières ;
- L'insuffisance des moyens des services administratifs d'appui au travail parlementaire ;
- L'inadaptation de l'immeuble actuel du Parlement, originellement conçu comme palais de congrès, au travail parlementaire ;
- L'absence d'immeuble abritant les services et bureaux du Sénat.

Pour atteindre les objectifs fixés par l'Accord, le gouvernement burundais, avec le concours du PNUD, a élaboré un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) qui s'articule sur trois composantes qui embrassent l'ensemble de la problématique de la bonne gouvernance : gouvernance démocratique et Etat de droit, gouvernance administrative et gouvernance économique. La composante « gouvernance démocratique » retient le renforcement des capacités des assemblées parlementaires.

Notre mission se situe dans cette perspective. Elle consiste essentiellement à mettre en conformité le cadre juridique burundais avec l'« Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », d'une part, et à élaborer un plan de formation des parlementaires et des commissions techniques du parlement, d'autre part.

Chapitre 1. Le contexte

1.1. Contexte politique

Le Burundi est un pays d'Afrique centrale d'une superficie de 27.834 km², avec une population estimée à 6.800.000 habitants. Pays enclavé et montagneux, il est limité à

l'Ouest par la République Démocratique du Congo (RDC), au Nord par le Rwanda et à l'Est et au sud par la Tanzanie.

Depuis son indépendance en 1962, le Burundi est confronté à des crises politiques et institutionnelles successives et sanglantes qui ont ébranlé le tissu social, installé la méfiance entre les différentes communautés ethniques et ont eu un impact négatif sur les programmes de développement et sur la pauvreté. Cette situation a connu son paroxysme à la suite de l'assassinat, le 21 octobre 1993, du Président Melchior Ndadaye alors qu'il venait d'être élu à l'issue des premières élections présidentielles au suffrage universel direct organisées au Burundi le 1^{er} juin 1993. Le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) mettait ainsi fin au règne de l'Union pour le Progrès National (UPRONA), ancien parti unique, dont le candidat aux élections présidentielles était le Président Pierre BUYOYA, arrivé au pouvoir par un coup d'Etat militaire le 3 septembre 1987.

Après ce coup d'Etat et l'assassinat du premier président hutu et d'autres hautes personnalités du FRODEBU, il y eût des massacres à grande échelle visant la minorité tutsi et d'autres violations massives du droit à la vie dirigées contre des hutu. Ces affrontements interethniques ont ensuite dégénéré en guerre ouverte entre des groupes armés, associés à des partis politiques en exil, et les forces armées. Les principales victimes de cette guerre civile sont des populations civiles.

Le retour de Pierre Buyoya au pouvoir le 25 juillet 1996, à la faveur d'un nouveau coup d'Etat, correspond à la fin de la « Convention de Gouvernement », accord politique signé en 1994 après des négociations internes entre les partis politiques agréés au Burundi. Ce coup d'Etat est violemment condamné par les pays de la sous-région, et le médiateur Mwalimu Julius Nyerere, qui décident d'imposer au Burundi un embargo commercial et de contraindre les nouveaux dirigeants à négocier avec toutes les parties, y compris les factions armées. Ces négociations ne débiteront à Arusha qu'en juin 1998, sans les groupes armés. Après le décès du médiateur Julius Nyerere en octobre 1999, Nelson Mandela lui succède et, fort de son autorité morale et politique incontestable, donne une nouvelle impulsion au processus de paix.

L'« Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi » est difficilement conclu le 28 août 2000 entre les représentants du gouvernement burundais, de l'Assemblée nationale et ceux des 17 partis ou mouvements politiques impliqués dans ces négociations. En effet, le Gouvernement et les partis politiques du « G10 » ont signé le document après avoir émis des réserves sur certaines dispositions de l'Accord d'Arusha tandis que, un peu plus tard, les partis et mouvements politiques du « G7 » entendaient apporter des amendements à l'Accord d'Arusha en rejetant les compromis insérés dans ledit accord à leur insu, suite à des négociations de dernière minute entre le Gouvernement et les seuls partis politiques FRODEBU et UPRONA.

Malheureusement, cet accord politique ne met pas fin aux violences, car les groupes armés Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) et le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) sont déterminés à poursuivre la guerre. Le calendrier de la mise en application de l'Accord d'Arusha est fortement perturbé par la poursuite des violences et les imperfections d'un accord encore contesté. Au moment de la signature de l'Accord, en l'absence d'un cessez-le-feu définitif, il était logiquement prévu que le chapitre 3 du Protocole III intitulé « le cessez-le-feu permanent et la cessation des hostilités » n'entre pas en vigueur. D'autres dispositions importantes de l'Accord peuvent difficilement être mises en œuvre dans un contexte d'insécurité.

Ces difficultés expliquent, en grande partie, le retard enregistré dans la mise en place du gouvernement de transition qui marque officiellement le début de la période de transition de 36 mois. Cet événement ne surviendra que le 1^{er} novembre 2001, soit plus de 14 mois après la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Il sera précédé par la promulgation d'une Constitution de transition le 28 octobre 2001.

En janvier et février 2002, l'Assemblée Nationale de Transition et le Sénat de Transition sont mis en place pour compléter le dispositif des institutions de transition chargées de réaliser les objectifs assignés à la période de transition. Toutes les parties signataires de l'Accord d'Arusha y sont représentées, à l'exception du Parti pour le redressement national (PARENA), le parti politique de l'ex-Président Jean-Baptiste Bagaza.

Cependant, après plus d'un an de transition, force est de constater qu'il n'y a toujours pas eu de cessez-le-feu effectif. S'il est vrai qu'en date du 07 octobre 2002 un accord de cessez-le-feu est intervenu entre le Gouvernement de transition du Burundi et les partis et mouvements politiques armés du Burundi représentés par Jean Bosco Ndayikengurukiye (CNDD-FDD) et Alain Mugabarabona (PALIPEHUTU-FNL), ces derniers n'ont pas d'autorité sur les forces combattantes qui opèrent sur le territoire burundais.

Depuis la fin du mois d'octobre, l'aile active du CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza s'est présentée aux séances de négociations convoquées par la médiation. Quant à Agathon Rwasa, leader de la branche principale du PALIPEHUTU-FNL, il résiste davantage à la pression exercée par les Chefs d'Etat de la sous-région puisqu'il ne semble toujours pas décidé à rejoindre la table des négociations sur le cessez-le-feu tant que ses exigences préalables ne seront pas satisfaites.

A la lumière du contenu de l'Accord de cessez-le-feu du 07 octobre 2002, quand bien même l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi serait retenu comme « toile de fond du processus de résolution du conflit burundais », les négociateurs des groupes armés vont exiger que certaines questions sensibles soient rediscutées pour que leurs revendications soient prises en compte.

Ce 2 décembre 2002, le Gouvernement de transition, représenté par le Président Buyoya, et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza ont apposé leur signature sur un accord de cessez-le-feu qui indique clairement la volonté de cette branche du CNDD-FDD de renégocier les compromis politiques de l'Accord d'Arusha. Le cessez-le-feu effectif semble hypothétique si les FNL d'Agathon Rwasa restent en marge de ce processus.

La grande majorité de la population burundaise, meurtrie par plus de neuf ans de guerre civile, a les yeux tournés vers la Tanzanie, où se déroulent ces négociations décisives en espérant vivement la fin du cauchemar qui va bien au-delà des préoccupations de survie physique directement liées au conflit armé. En effet, la situation socio-économique ne cesse de se détériorer sans que les bailleurs de fonds ne se décident à appuyer le Burundi à la hauteur des sommes annoncées et promises lors des conférences de Paris et de Genève.

1.2. Contexte parlementaire

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi réintroduit le bicaméralisme au Burundi, car le pouvoir législatif est désormais composé d'une Assemblée Nationale de Transition et d'un Sénat de Transition. En dehors des députés élus en 1993 pour un mandat initial de cinq ans, les autres députés et les sénateurs sont désignés par leur parti politique ou par le Président de la République, en concertation avec le Bureau de l'Assemblée nationale, qui joue aussi un rôle prépondérant dans le choix des parlementaires issus de la société civile. En principe, la durée de leur mandat est inférieure à 36 mois puisque les élections législatives doivent, conformément à l'Accord, précéder l'élection du Président de la République qui, elle, marque la fin de la transition.

L'Assemblée Nationale comprend 179 députés répartis en 12 commissions permanentes et 4 groupes parlementaires. L'Assemblée Nationale garde d'importantes prérogatives dans le domaine du vote de la loi. Dans sa mission de contrôle de l'action gouvernementale, l'article 163 de la Constitution de transition lui permet de voter une motion de défiance « contre un membre du Gouvernement qui accuse une défaillance manifeste dans la gestion de son département ministériel ou qui pose des actes contraires au serment qu'il a prêté lors de son entrée en fonctions ou qui, par son comportement, gêne le fonctionnement normal du Parlement. »

Le Sénat étant investi d'une mission d'assurer l'équilibre au sein de la société, il est lui-même composé dans le même esprit et tend à respecter un équilibre politique, ethnique et régional en son sein. Parmi les 53 sénateurs, trois d'entre eux représentent les Batwa. En outre, l'Accord d'Arusha prévoit qu'un ancien Président de la République est sénateur de droit. Dans le domaine législatif, l'intervention du Sénat est obligatoire lorsqu'il s'agit de lois organiques ou d'amendements à la Constitution. Au même titre que l'Assemblée nationale, le Sénat peut prendre l'initiative de soumettre une proposition de loi. Enfin, dans ses prérogatives de contrôler l'action du Gouvernement, le Sénat doit aussi « s'assurer qu'aucune région ou aucun groupe n'est exclu du bénéfice des services publics » . (PII, art.6, pt.16c ; art. 147, 3°, CT) Il dispose de compétences propres pour veiller à l'équilibre au sein de la fonction publique et des corps de défense et de sécurité. C'est pourquoi, entre autres raisons, certaines nominations importantes de l'administration territoriale (gouverneurs de province, administrateurs communaux), des corps de défense et de sécurité, de la magistrature ainsi que les membres du Conseil supérieur de la magistrature requièrent l'approbation préalable du Sénat.

En définitive, l'institution parlementaire est jeune et inexpérimentée. Moins de quatre mois après leur élection en 1993, les membres de l'Assemblée nationale se sont vus confrontés à une situation exceptionnelle de guerre qui n'en finit pas. Le Sénat n'a pas encore une année d'existence. Dans ces conditions, eu égard à l'absence de véritable tradition parlementaire et à l'insuffisance des ressources qui lui sont allouées, il n'est pas étonnant de constater que l'institution parlementaire manque cruellement de capacités pour remplir convenablement le rôle qui lui est dévolu dans le nouveau dispositif de gouvernance démocratique.

1.3. Cadre juridique

Le texte de référence par excellence est aujourd'hui constitué par l'Accord d'Arusha signé le 28 août 2000. Dans le Protocole II, l'article 15.2 du chapitre II intitulé « arrangements de transition » stipule que « les dispositions constitutionnelles qui régissent les pouvoirs, les attributions et le fonctionnement de l'exécutif, ainsi que du corps législatif de transition et du système judiciaire, de même que les droits et les devoirs des citoyens et des partis et mouvements politiques, sont énoncées ci-après ou, à défaut, dans la Constitution burundaise du 13 mars 1992. En cas de divergence entre cette Constitution et l'Accord, ce sont les dispositions de l'Accord qui prévalent ». En d'autres termes, aucune constitution formelle n'était prévue pour la période de transition en dehors de ce protocole et des dispositions de la Constitution de 1992 qui viendraient combler les carences dudit protocole.

Pourtant, le 28 octobre 2001, une Constitution de Transition a été promulguée. Le dernier paragraphe du préambule de la Constitution de transition explique cette option en

ces termes : « attendu que pour le fonctionnement efficace des institutions de transition, il est nécessaire d'adopter un texte fondamental qui traduit fidèlement, précise, complète et compile le contenu des arrangements de transition et la Constitution du 13 mars 1992 conformément à l'article 15 point 2 du Protocole II de l'Accord ».

Cette décision prise par les institutions en place a été globalement soutenue par les partis politiques représentés au sein de l'ancienne Assemblée nationale qui a adopté le projet de constitution après l'avoir quelque peu amendé. Au demeurant, les défenseurs de cette option soutiennent d'autant plus cette approche qu'elle a permis de résoudre certaines incohérences et réserves relatives à l'Accord d'Arusha.

Cependant, la démarche empruntée a été fortement contestée par certains partis politiques qui estiment qu'elle est contraire à l'Accord d'Arusha et qu'en cas de nécessité d'une Constitution, celle-ci aurait dû être discutée et adoptée par les parties signataires de l'Accord d'Arusha. Par ailleurs, la CSA a relevé des dispositions de la Constitution de transition qui sont en contradiction avec l'Accord d'Arusha.

En définitive, la Constitution de transition apparaît comme la traduction juridique de l'accord politique conclu à Arusha, mais son contenu ne respecte pas rigoureusement la lettre de l'Accord d'Arusha. Comme nous aurons l'occasion de le montrer dans le chapitre trois, ces divergences de vue ont un impact négatif sur le bon fonctionnement des institutions de transition.

Chapitre 2. Objectifs et Méthodologie

La mission qui nous a été confiée poursuit un objectif global et des objectifs spécifiques ; sa conduite repose sur une méthodologie dont nous décrivons les étapes.

2.1. Les objectifs de la mission

Ces objectifs qui se ramènent à un objectif global et en des objectifs spécifiques résultent des termes de référence de la mission que nous mettons en annexes.

2.2. La méthodologie pour la réalisation de la mission

La méthodologie pour la réalisation de la mission est relativement celle utilisée, tout au moins, pour les missions d'harmonisation de cadre législatif. Elle a consisté essentiellement en la répartition des tâches entre les consultants, aux méthodes utilisées pour la collecte des données législatives, aux procédures des entretiens individuels ou

collectifs et enfin aux procédures d'exploitation des textes législatifs.

2.2.1. La répartition des tâches

Dans la définition des termes de référence de la mission, les commanditaires n'ont pas procédé à la délimitation des tâches assignées à chacun des deux consultants engagés. C'est pourquoi, pour des considérations de commodités et d'efficacité, ces derniers ont cru devoir s'accorder sur une répartition, flexible et non exclusive des tâches.

2.2.1.1. Le Consultant national

C'est ainsi que le consultant national dont la mission a débuté bien avant l'arrivée du consultant international, a collecté tous les textes, études et inventaires relatifs à l'ensemble des thèmes de la mission : l'Accord d'Arusha, la Constitution de Transition de 2001, l'inventaire des textes de lois à élaborer par la Commission Technique Juridique, le tableau synthétique des actions prévues en application de l'Accord par le Gouvernement lors de la réunion du Parlement réuni en Congrès, du rapport du groupe de travail de la CSA chargé de dresser un inventaire des textes législatifs et réglementaires empêchant la liberté politique ou faisant obstacle à l'application du Protocole II de l'Accord.

Ce même consultant national, de même que M. Pierre Antoine Louis, Conseiller Technique Principal (CTP) du Projet, a facilité au consultant international toutes les démarches utiles, les contacts nécessaires avec les personnalités, groupements, associations et autres acteurs susceptibles de fournir les informations essentielles pour la conduite de la mission.

2.2.1.2. Le consultant international

Le consultant international, chef de mission, devait exploiter l'ensemble des inventaires et textes collectés pour proposer un tableau synthétique brut de mise en conformité devant servir de document de base pour le travail d'exploitation et d'analyse. Il lui revenait aussi de proposer un projet d'élaboration de plan de formation.

2.2.2. Cadre de travail et collecte des données

2.2.2.1. Le cadre de travail

Le travail des deux consultants a été coordonné par du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ce dernier a mis, autant que les moyens du projet le lui permettaient, toute la logistique à la disposition des consultants pour leur permettre

d'accomplir convenablement leur mission. Il s'est également investi personnellement pour suggérer et/ou faciliter les contacts au plus haut niveau avec les autorités du Burundi.

2.2.2.2. Le déroulement de la mission.

La mission s'est entièrement déroulée à Bujumbura. Celle-ci a démarré le 26 septembre 2002 pour le consultant national et le 02 octobre 2002 pour le consultant international. La première réunion de prise de contact entre les deux consultants et le Conseiller Technique Principal du projet a eu lieu le mercredi 02 octobre 2002. Cette rencontre a rapidement permis de mettre au point la méthodologie pour l'exécution de la mission et d'arrêter le calendrier de travail des consultants. Une visite de courtoisie et de travail a également été effectuée le même jour auprès de la Représentante Résidente Adjointe du PNUD, en présence de son Assistant et du CTP. Cette visite a permis aux consultants d'exposer leur compréhension des termes de référence, la méthodologie qu'ils entendaient mettre en œuvre et le calendrier de travail qu'ils ont retenu. Au cours de cette réunion, des remarques pertinentes relevées par la Représentante Adjointe et son Assistant ont été prises en compte par les consultants et intégrées dans leur stratégie

2.2.2.3. La procédure de collecte des informations.

Après discussions approfondies entre les consultants, et après avoir recueilli l'avis du CTP, une approche a été retenue pour collecter toutes les informations qui devaient servir à la mise en conformité du cadre législatif avec l'Accord, d'une part, la proposition d'un plan de formation à l'intention des parlementaires et des membres des commissions parlementaires, d'autre part. Il s'agit de la recherche documentaire, des entretiens individuels et, exceptionnellement, de quelques réunions collectives, dont les thèmes portaient sur des questions relatives aux termes de référence.

Ces entretiens étaient précédés d'une correspondance adressée à nos futurs interlocuteurs aux termes de laquelle l'objet de notre mission leur était clairement expliqué et un questionnaire élaboré par les consultants et portant sur les deux volets de la mission y a été annexé. Ce questionnaire comportait six questions, autour desquelles nous avons conduit tous les entretiens. Nous publions, en annexes, ces guides, tels qu'ils ont été structurés et présentés aux entretiens.

Les personnes à rencontrer et avec lesquelles des entretiens devaient avoir lieu ont été divisées en trois catégories: parlementaires (députés et sénateurs), membres de la Société civile, autorités et assimilées.

2.2.2.4. La collecte des données

Celle-ci a été conduite pour l'essentiel par le consultant national. Ce dernier a su trouver la documentation utile et très pertinente par rapport aux objectifs de la mission, avant même l'arrivée du consultant international au Burundi. Les textes identifiés ont été remarquables par leur quantité, leur qualité et la pertinence des informations disponibles. Au total, plus d'une dizaine de documents élaborés par des structures déjà existantes ou spécifiquement créés aux fins d'inventorier les textes législatifs à élaborer, amender ou abroger pour leur mise en conformité avec l'Accord, ont été exploités.

2.2.2.4.1. Les entretiens avec les parlementaires

Les entretiens avec les parlementaires ont eu lieu suivant un schéma qui devait concilier les délais qui nous étaient impartis pour la conduite de la mission et le fait que ces derniers étaient en session ordinaire qui ne leur laissait que peu de temps.

Il s'agissait donc de rencontres et discussions avec les membres du bureau de l'Assemblée nationale et ceux du Sénat, l'ensemble des présidents de commission de chacune des deux chambres et des cadres de l'administration de l'Assemblée nationale dont, notamment, le Directeur Général, le Conseiller Juridique du Président, le Conseiller Politique et ancien Directeur Général, la Directrice de la Législation, la Directrice de l'Administration et des Finances.

Dans les deux chambres, la question de la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha, qui constitue le premier volet de la mission, a vite été évacuée par nos interlocuteurs pour les raisons suivantes :

1. Lors de la première réunion du Parlement en congrès, une évaluation de la mise en œuvre de l'application de l'Accord a été faite par le gouvernement au cours de laquelle un inventaire des projets de textes à élaborer, amender ou abroger a été dressé ;
2. Un groupe de travail de la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord a été chargé de dresser l'inventaire des textes législatifs et réglementaires empêchant la liberté politique ou faisant obstacle à l'application du Protocole II de l'Accord ;
3. La Commission Technique Juridique chargée de préparer certains textes de lois prévus dans le programme du Gouvernement de transition qui a déjà fait un travail remarquable à cet effet.

1

C'est au regard de ce qui précède que l'essentiel des interventions a été focalisé sur le second volet de la mission, à savoir le plan de formation des parlementaires et de commissions.

2.2.2.4.2. L'Assemblée nationale

Nous avons conduit des entretiens avec presque la totalité des présidents des 12 commissions de cette institution sur les deux volets de notre mission, à savoir la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha et l'élaboration d'un plan de formation des parlementaires. Ces présidents de commission devaient rendre compte aux membres de leur commission et nous restituer les résultats de leur discussion. Il résulte de ces entretiens que la quasi-unanimité des députés s'est plutôt attachée à mettre l'accent sur leurs besoins en équipement qui leur ferait cruellement défaut pour un meilleur fonctionnement de leurs structures respectives. Les besoins en formation occupent une place tout aussi importante pour l'Assemblée nationale, mais dans une perspective plus globale qui intégrerait non seulement les parlementaires eux-mêmes, mais aussi les commissions ainsi que l'administration parlementaire.

Pour avoir un aperçu des besoins spécifiques des commissions parlementaires, nous avons sollicité et obtenu une réunion avec l'ensemble des présidents de commission sous la présidence du Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale. Les présidents de commission ont critiqué à l'unanimité le fait de privilégier certaines commissions sur d'autres sous le prétexte que celles-ci sont directement impliquées dans la mise en application de l'Accord d'Arusha. Ils ont estimé que toutes les commissions sont impliquées dans la mise en œuvre de cet Accord et qu'il faudrait alors mettre toutes les commissions sur le même pied d'égalité.

L'autre constat qu'il nous a été donné de relever est la disparité de niveau d'instruction des députés. Ceci constitue d'ailleurs un handicap dans toute entreprise d'élaboration d'un plan global et homogène de formation des parlementaires.

2.2.2.4.3. Le Sénat

Quant au Sénat, ses besoins sont immenses, au double point de vue de la logistique fonctionnelle et de la formation à cause essentiellement de la nouveauté de l'institution. Si, à l'Assemblée nationale, on peut noter une administration parlementaire, certes faible, il n'en est pas de même au Sénat, où aucune structure de cette nature n'existe. Cette absence d'administration parlementaire au Sénat constitue, sans nul doute, le plus gros handicap de cette institution, limitant ainsi, de manière drastique, ses capacités à exercer effectivement sa mission.

2.2.2.4.4. Les associations parlementaires

En dehors des structures officielles parlementaires proprement dites, nous avons eu des entretiens fort utiles avec des organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine de l'appui parlementaire telles que l'AWEPA, la SOFEPA et AMANI FORUM.

2.2.2.4.5. Les entretiens avec les décideurs politiques et assimilés

Nous avons rencontré et discuté avec un certain nombre de décideurs politiques, dont notamment, le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, le Ministre de la justice et Garde des Sceaux, le Ministre de la Mobilisation pour la Paix et la conciliation nationale, le chef du Cabinet du Ministre de l'Action Sociale et de la Promotion de la Femme, le président de la Commission technique Juridique, la Présidente de la Cour Constitutionnelle, le Secrétaire exécutif de la CSA. Ces différents entretiens avec les diverses personnalités précitées nous ont permis de constater que plusieurs départements ministériels ou structures relevant desdits départements ont déjà effectué un travail d'inventaire de la législation dont ils sont maîtres d'œuvre, mais sans aucune coordination réelle entre eux. D'autre part, aucune de ces différentes instances, à la notable exception de la Commission Technique Juridique au Ministère des réformes institutionnelles, des droits de l'homme et des relations avec le Parlement (MRIDHRP), ne dispose des compétences nécessaires pour élaborer des projets de lois.

2.2.2.4.6. Les entretiens avec certains membres de la Société civile

Nous avons tenu des réunions fructueuses avec certains membres de la société civile, tels que la Ligue Iteka et le Comité National de l'institution des Bashingantahe. Ces entretiens nous ont permis d'imaginer quelques possibilités de partenariat qui pourraient exister entre le parlement et la société civile.

Chapitre 3. Mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha

Aux termes de l'article 16.2 du Protocole II de l'Accord d'Arusha, il revient à l'Assemblée nationale « d'examiner à titre prioritaire toutes les lois en vigueur afin de modifier ou d'abroger celles qui ne sont pas compatibles avec les objectifs fixés par les arrangements de la transition et les dispositions du présent protocole ». Un rappel des objectifs des arrangements de transition permet de se rendre compte de leur importance et de l'étendue du champ d'action des parlementaires dans l'accomplissement de leur mission :

- « garantir l'adoption d'une Constitution post-transition qui soit conforme aux principes constitutionnels ;
- réconcilier et unir les Burundais, et jeter les bases d'un Burundi démocratique et uni grâce, entre autres, à la promotion d'un vaste programme d'éducation dans les domaines de la paix, de la démocratie et de la tolérance ethnique ;
- assurer le rapatriement, la réinstallation et la réinsertion des Burundais vivant hors du territoire national ainsi que la réhabilitation des sinistrés ;
- appliquer les mesures et arrangements relatifs au rétablissement de la paix, à la cessation des hostilités et à la création d'une armée professionnelle loyale au Burundi ;
- veiller à l'adoption de mesures convenues pour faire face aux conséquences des actes commis dans le passé et éviter toute répétition du génocide, de l'exclusion et de l'impunité ;
- mettre en œuvre les mesures et entreprendre les réformes liées au système judiciaire, à l'administration et aux corps de défense et de sécurité conformément à l'Accord ;
- adopter une loi électorale, créer une commission électorale indépendante et assurer la tenue, au cours de la période de transition, d'élections aux niveaux local et national (...);
- adopter des lois sur les partis politiques, les pouvoirs locaux, la presse et d'autres questions (...) pour répondre aux besoins des institutions de transition ;
- appliquer l'Accord conformément au calendrier d'application figurant dans l'annexe V de l'Accord».

La mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha est un vaste programme dont la mise en œuvre dépend beaucoup de l'environnement politique et sécuritaire ainsi que des ressources humaines et matérielles. Dans un premier temps, un aperçu général des textes de lois à élaborer dans le cadre de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi est présenté sous forme de tableau général qui permet d'avoir une vue globale sur l'ensemble des domaines qui nécessitent de revoir et de compléter le dispositif légal en vigueur.

L'initiative de la loi appartenant concurremment au Gouvernement et au pouvoir législatif, il s'avère indispensable d'analyser ensuite le rôle de chacune de ces institutions dans ce processus global qui dépasse largement les seules matières du domaine de la loi. En tant qu'organe de suivi et de contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha, la CSA a d'importantes prérogatives dont les contours ne sont pas bien définis de sorte que cela affecte ses relations de travail avec le Gouvernement et le Parlement.

En dernier lieu, il s'agira d'apprécier le pas déjà franchi dans la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha et d'indiquer l'importance et les grandes lignes des réformes à venir.

3.1. Aperçu général

A partir de l'Accord d'Arusha, cet aperçu général reprend presque toutes les modifications et améliorations qui supposent le recours à l'un des éléments de la hiérarchie des textes légaux. La présentation par secteur facilite la lecture et permet de cibler plus facilement les commissions parlementaires qui seraient davantage concernées par les formations envisagées et de mieux définir le contenu de ces formations.

<i>Domaines</i>	<i>Références dans l'Accord d'Arusha</i>
DOMAINE INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET ADMINISTRATIF	
Adoption de dispositions constitutionnelles consacrant la séparation des pouvoirs	PII, art. 5.1 et 5.5 ; art.15.1, 15.2 ; art. 22.2(a)
Réorganisation du pouvoir exécutif	PII, art. 7 ; art. 15.12 à 15.19
Réorganisation du pouvoir législatif	PII, art. 6 ; art. 15.3 à 15.11
Prérogatives de la Commission de suivi de l'application de l'Accord	PII, art. 13.1 ; art. 15.7 ; art.22 ; PV, art. 3 ; art. 5
Création de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation.	PI, art. 7.18(a) ; art.8 ; PII, art.18.3
Création d'une Cour des comptes	PII, art.6.4 ; PIV, art.16(g)
Amendement de la loi sur les partis politiques	PII, art. 2.4 ; art. 4 ; art. 5.2 ; art. 12.2(i) ; art. 14
Elaboration d'une nouvelle loi électorale et création d'une commission électorale indépendante	PI, art. 5.6 ; PII, art. 4.9 ; art. 5 ; art. 12.2(h) ; art. 20
Adoption d'une loi distinguant les fonctions politiques et les fonctions techniques	PI, art. 7.9 ; PII, art. 10.5
Création d'un poste de médiateur d'Etat (Ombudsman)	PI, art 7.18(g) ; PII, art.10.7 à art. 10.10

Adoption d'une loi subdivisant le Burundi en provinces, communes et collines ou zones	PII, art.2.3
Elaboration de la loi communale	PII, art. 8 ; art. 12, pt. 2(i) ; art. 20.12 et 13 ; PIV, art. 16(h)
Abrogation des dispositions de tout texte législatif faisant obstacle à l'application du protocole II	PII, art. 22.2(b)
DOMAINE JUDICIAIRE ET DES DROITS DE L'HOMME	
Réorganisation du pouvoir judiciaire	PII, art.9
Amendement de la loi régissant la structure et le fonctionnement de la Cour suprême	PII, art.9.5 et 6, art.17.2
Adoption de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle	PII, art. 15.5 ; art. 17.6 à 17.9
Adoption de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature	PII, art. 9.12 à 9.14 ; PI, art.7.18(d)
Réforme et révision de la législation organisant le secteur judiciaire	PI, art. 7.18(b) et (c) ; PII, art. 17.3(c) ; PIV, art. 13(e)
Création d'un établissement de formation à l'intention des agents du système judiciaire	PII, art. 17.3(b)
Intégration des textes internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Burundi dans l'ordre juridique burundais	PII, art. 3 ; PI, art. 7.8 ; PIII, art. 9(c) ; art. 10.3; PIV, art. 13(b)
Abrogation des dispositions de tout texte législatif empêchant la liberté politique	PII, art. 22.2(b)
Promulgation d'une loi contre le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité	PI, art. 6. 9
Création d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité	PI, art.6.4
Création d'observatoires nationaux sur le génocide, l'hégémonie et la domination ethnique, l'oppression et l'exclusion, les coups d'Etat, les assassinats politiques, le trafic d'armes et les violations des droits de l'homme dans la région des Grands Lacs	PIII, art. 23.4

Adoption d'une législation pour accorder l'immunité provisoire pour les crimes à mobile politique	PII, art. 22.2(c) et 22.10
Création d'une commission chargée d'analyser la situation carcérale et celle des prisonniers	PII, art. 15.20
Adoption d'une loi d'amnistie	PI, art. 81(b) ; PIII, art. 26.1(l) ; PV, art. 5.7(i)
Suppression des lois d'exception	PIII, art. 25.2(d)
Amendement de la loi sur la presse	PII, art.12.2(i) ; PIV, art. 13(h)
Promulgation d'une loi sur les successions	PIV, art. 8(g)
Le droit pour un enfant détenu d'être séparé des détenus de plus de 16 ans	PII, art. 3.28
DOMAINE DE LA SECURITE	
Elaboration d'une loi définissant la structure, l'organisation et le fonctionnement des corps de défense et de sécurité	PI, art.7.15 à 7.17 ; PII, art. 11 ; art.19 ; PIII, art.10, 11 et 19
Création d'une commission nationale chargée de la sélection des membres des corps de défense et de sécurité	PIII, art. 17.3 ; PV, art. 5
Création d'organes chargés du cessez-le-feu, de la démobilisation et de la réinsertion	PIII, art. 21.8 et .9 ; art. 26 et 27 ; PV, art. 5
Création de la police nationale	PIII, art. 13.2 ; PV, art. 5
DOMAINE SOCIO-ECONOMIQUE	
Création d'une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés et d'une sous-commission des questions relatives aux terres	PI, art. 7.10 et 25(e) ; PIV, art. 3 à 8
Création d'un Fonds National pour les Sinistrés	PIV, art. 9
Elaboration d'une législation et des structures de lutte contre les crimes économiques et la corruption	PI, art. 7.21
Révision du code foncier et mise en place d'un cadastre des terres rurales	PIV, art. 8(i)et 8(g)

3.2. Rôle des principaux acteurs

L'article 15.21 du Protocole II précise que « l'Assemblée nationale de transition et l'exécutif de transition peuvent créer des commissions avec ou sans la participation d'experts pour aider à la rédaction de textes (...). » Quant à la CSA, elle est chargée d'assurer « le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord (...) » (PV, art. 3.1(a)). Les missions qui leur sont confiées confirment leur rôle prépondérant dans le processus législatif. Dans un cadre politique aussi complexe, l'écart qui sépare la théorie de la pratique suggère de passer en revue le rôle de chacun de ces acteurs avant de nous intéresser à leurs relations institutionnelles et fonctionnelles.

3.2.1. Le Pouvoir législatif

Passant en revue, brièvement, le pouvoir législatif au Burundi, au cours des cinq dernières années, peu de propositions de lois ont été élaborées par les parlementaires. Sur la dizaine de propositions de lois déposées au Bureau de l'Assemblée nationale, seul le texte portant sur l'interdiction aux Burundais de posséder des comptes à l'étranger a été acheminé au Gouvernement qui l'a inscrit à l'ordre du jour d'une session ordinaire de l'ancienne Assemblée nationale. La règle générale est que le corps législatif réagit à partir des projets de loi proposés par le Gouvernement, tandis que le recours aux propositions de loi issues du pouvoir législatif serait plutôt l'exception.

Les raisons de cet attentisme des parlementaires sont multiples. La principale raison est sans aucun doute que, dans leur esprit, la préparation de ces lois revient de droit à l'Exécutif. Le Gouvernement pilote l'action gouvernementale et à ce titre, il joue un rôle central que les parlementaires ne voient pas l'intérêt de lui contester. Le pouvoir législatif ne dispose pas de l'appui indispensable de cadres permanents pour appuyer ses efforts, condition *sine qua non* des parlements fonctionnels à travers le monde.

Bien plus, sur le plan constitutionnel, le système burundais n'est pas unique dans son genre. Il s'inspire de la logique de la plupart des démocraties occidentales qui, avec le temps, ont réglementé les relations entre l'exécutif et le législatif suivant des principes écrits ou non écrits. Lorsque des élections législatives modifient la majorité parlementaire, elles provoquent *ipso facto* un changement de gouvernement pour éviter un blocage des institutions. En effet, les projets de loi préparés par le gouvernement en place pourraient presque systématiquement être rejetés par la majorité parlementaire qui lui est devenue hostile. Les rapports de force au sein du parlement influent sur la composition du gouvernement pour que ce dernier soit en mesure de gouverner réellement et de préparer des lois conformes au programme du ou des courants majoritaires. Là aussi, la préparation

de ces projets de lois revient au pouvoir exécutif qui dispose de toutes les ressources nécessaires pour s'acquitter de cette tâche.

Dans le cas du Burundi, l'appui technique aux parlementaires reste insignifiant de sorte qu'un parlementaire qui souhaite proposer une loi est laissé à lui-même ou il doit recourir à des réseaux extraparlimentaires pour l'aider à rédiger un texte de loi acceptable.

Par ailleurs, la Constitution burundaise donne un avantage à l'exécutif dans ses rapports avec le législatif. En effet, l'ordre du jour des sessions est déterminé par le Gouvernement qui en fixe également les priorités. Les propositions de lois étant toujours secondaires, elles pouvaient très bien ne jamais être étudiées. De telles dispositions n'incitent pas les parlementaires à prendre l'initiative de proposer une loi. En fin de compte, le poids de la tradition et la persistance du présidentielisme pèsent lourdement sur le pouvoir législatif.

La Constitution de transition du 28 octobre 2001 tend à renforcer la position des parlementaires avec l'introduction du 2^{ème} alinéa de l'article 152 qui stipule que « si une proposition de loi n'a pas pu être étudiée pendant deux sessions ordinaires successives, celle-ci doit être inscrite en priorité à l'ordre du jour de la session ordinaire suivante ». Cet amendement constitue déjà une avancée, au regard des textes fondamentaux antérieurs, mais ce progrès n'est pas encore assez significatif.

Le renforcement des capacités des cadres techniques du Parlement est le passage obligé vers un parlement performant. Le nombre de ces cadres est devenu réellement insuffisant à l'Assemblée Nationale, surtout depuis l'augmentation du nombre des députés et de commissions permanentes. Le Sénat est encore démuné et devrait aussi procéder à un recrutement dans les meilleurs délais. La qualité de ce recrutement dépend des conditions salariales offertes à ces cadres pour intéresser des femmes et des hommes compétents, bénéficiant déjà d'une bonne expérience professionnelle.

L'organisation du département législatif prévoit trois services qui ne couvrent pas de manière explicite le travail technique sur la qualité des textes. Le règlement administratif de l'Assemblée Nationale de Transition en vigueur (Instruction Intérieure n° 130/PAN/10 du 15/12/1998) subdivise le département législatif en trois services à savoir :

- le service des séances et procès-verbaux ;
- le service des commissions ;
- le service de la documentation et des archives.

L'article 7 définit les missions du département législatif comme suit :

- la recherche des renseignements de tous ordres concernant les membres de l'Assemblée Nationale, notamment le statut des Parlementaires et les questions relatives au mandat parlementaire ;
- la préparation des sessions (ouverture et clôture) ;
- l'enregistrement des projets et propositions de loi, des amendements, rapports et avis ;
- la rédaction et publication des procès-verbaux (sommaires et in extenso) ;
- l'assistance aux commissions (secrétariat, convocation, tenue des procès-verbaux, rappel au règlement) ;
- la publication du journal parlementaire.

Les cadres des services se confinent principalement à prendre les compte-rendus des commissions permanentes ou des séances plénières, ainsi qu'à des travaux purement administratifs. Lorsqu'il s'agit des textes de lois, son rôle consiste à enregistrer les projets et propositions de lois, les amendements, les rapports ainsi que les avis. La création du service de la loi paraît indispensable pour renforcer le rôle de législateur des parlementaires. Des cadres bien formés auraient, entre autres tâches, la mission d'analyser pour les parlementaires les projets ou propositions de lois, de leur fournir la documentation nécessaire ou de leur préparer des propositions de lois.

A défaut d'initier régulièrement des propositions de lois, les parlementaires analysent les projets de lois que leur soumet le Gouvernement en se basant sur le contenu de l'Accord d'Arusha. Cette référence est devenue incontournable en cette période de transition durant laquelle le programme principal demeurera la mise en application de l'Accord d'Arusha.

L'Accord prévoit de nombreuses réformes qui requièrent un travail législatif intense avec un calendrier d'exécution relativement court. Cependant, les délais d'adoption des lois ont été rallongés par l'introduction du bicaméralisme. L'adoption d'une loi suit une procédure qui peut s'avérer longue lorsqu'il s'agit d'un texte de la compétence du Sénat et que sa position diffère de celle de l'Assemblée Nationale.

Dans l'hypothèse la plus longue en nombre d'étapes, la navette parlementaire décrite à l'article 151 de la Constitution de transition prévoit qu'un texte de loi soit analysé une fois par le Sénat et à deux fois par l'Assemblée Nationale. En cas de divergences entre les deux chambres, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat créent une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte à soumettre séparément à chacune des deux chambres pour approbation. Si cette étape échoue, le texte de loi ne sera adopté que si le Président de la République demande à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement et que cette dernière vote le projet de loi ou la proposition de loi à la majorité des quatre cinquièmes.

Cependant, vu l'importance des textes de la compétence du Sénat, en particulier durant cette période de crise et de transition, la recherche de lois consensuelles semble avoir été privilégiée. En tout état de cause, la description de ce long processus démontre l'impérieuse nécessité de doter le Parlement d'une équipe de cadres compétents et expérimentés, capables de donner aux parlementaires des observations avisées sur le fond et la forme des projets de textes sous examen. Les parlementaires eux-mêmes ont besoin d'être mieux formés pour améliorer la qualité et la rapidité de leurs interventions dans le processus d'adoption d'une loi.

En dernier lieu, les parlementaires ont aussi la mission de contrôler l'action du Gouvernement et la mise en application de l'Accord d'Arusha. Les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale sont très variés. Les parlementaires peuvent notamment vérifier si les lois adoptées ou les lois en vigueur sont bien appliquées. Ils peuvent aussi relever les lacunes de la loi ou de son application en vue de contraindre les services du Gouvernement à agir dans le sens qu'ils souhaitent. Les parlementaires ont enfin la latitude de suppléer eux-mêmes à ces carences en recourant à l'élaboration d'une proposition de loi.

Au-delà de l'action individuelle des parlementaires, l'Assemblée Nationale et le Sénat sont organisés en commissions parlementaires permanentes dont le champ d'intervention est bien circonscrit. Chaque commission suit de près le secteur qui lui est confiée. Les douze commissions permanentes de l'Assemblée Nationale sont les suivantes :

- La Commission des affaires politiques, administratives et institutionnelles ;
- La Commission des affaires étrangères et de la coopération ;
- La Commission de la Bonne Gouvernance, de la privatisation et du contrôle ;
- La Commission des finances et du budget ;
- La Commission des affaires économiques et de la planification ;
- La Commission de la défense et de la sécurité ;
- La Commission de la justice, des Droits de la Personne Humaine et de la prévention du génocide et de l'exclusion ;
- La Commission des affaires sociales et de la lutte contre le Sida ;
- La Commission du genre, de la protection de l'enfant et de l'égalité des chances ;
- La Commission du rapatriement, de la réinsertion et de la réhabilitation des sinistrés ;
- La Commission de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement et du développement local ;
- La Commission de l'éducation, de la jeunesse, des sports, de la culture et de la communication.

Le Sénat, quant à lui, dispose de quatre commissions, à savoir :

- La Commission des questions politiques, diplomatiques, administratives, de défense et de sécurité ;
- La Commission des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et des libertés fondamentales ;
- La Commission des questions économiques, des finances et du budget ;
- La Commission des questions sociales, de l'éducation, de la santé, de la jeunesse et de la culture.

Ces commissions sont généralement composées de manière à ce que toutes les sensibilités politiques et ethniques y soient représentées. Les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat prévoient la constitution de commissions spéciales pour examiner des textes de lois ou toute autre question d'intérêt national.

Au niveau de l'Assemblée Nationale, l'Accord d'Arusha prévoit la création d'une commission reflétant la diversité de l'institution qui est chargée « d'assurer le suivi des réformes de l'administration publique et de l'administration de la justice, de soumettre des recommandations à l'Assemblée Nationale de Transition et à l'exécutif de transition. » (PII art. 17 point 1)

Le 25 octobre 2002, le Président de l'Assemblée Nationale a nommé les membres de la Commission de suivi des réformes de l'administration publique et de l'administration de la justice. Alors qu'elle était attendue « dans les trente jours suivant le début de la période de transition », cette commission de 21 membres vient d'être nommée récemment et, au 08 novembre 2002, elle ne s'était déjà réunie qu'à deux reprises. Concernant sa méthode de travail et sa marge de manœuvre, on peut anticiper qu'elles seront probablement similaires à celles des commissions permanentes ou des commissions spéciales au point que les risques de chevauchement sont réels. Par exemple, la Commission droits de l'homme et justice de l'Assemblée Nationale n'est-elle pas aussi chargée d'assurer le suivi des réformes de l'administration de la justice ? Ses recommandations ne sont-elles pas destinées à l'Assemblée Nationale de Transition et au Gouvernement ?

En définitive, la création de cette commission *ad hoc* peut s'avérer anti-productive si elle tend à déresponsabiliser certaines commissions permanentes alors que toutes les commissions devraient se sentir investies de la mission essentielle de suivre la mise en application de l'Accord d'Arusha et des réformes qui y sont contenues grâce aux mécanismes tel que le rôle d'information des commissions permanentes (art.115 du règlement intérieur).

A côté des commissions permanentes et de cette commission *ad hoc*, le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale prévoit les groupes parlementaires à travers lesquels des partis politiques ou d'autres groupes de personnes s'organisent suivant leurs affinités politiques pour défendre ou promouvoir leurs idées et leurs intérêts, à l'exclusion « des intérêts particuliers, régionalistes, ethniques, professionnels ou religieux » (art. 23, 1° du règlement intérieur). Directement ou indirectement, ces groupes peuvent jouer un rôle prépondérant dans l'initiative et le vote de la loi.

Au niveau du Sénat, il est prévu des commissions sectorielles de contrôle de l'action gouvernementale et de l'application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi (art. 109 du règlement intérieur). Ces commissions sont différentes des commissions permanentes qui ne s'occupent que du travail législatif. Cette organisation propre au Sénat tend à tracer une séparation nette entre le vote de la loi et le contrôle de l'action gouvernementale, alors que ces deux actions sont complémentaires. L'article 112 du règlement intérieur du Sénat de transition précise en outre que « les commissions sectorielles sont également compétentes pour assurer au nom du Sénat la mission constitutionnelle de veiller au respect de l'application de l'Accord de paix. A ce titre, elles sont tenues de produire à chaque session un rapport au Sénat de transition. Celui-ci est discuté en séance plénière en présence du Ministre ou des Ministres représentant le Gouvernement. La discussion peut donner lieu à des résolutions ou à des recommandations. »

L'adoption des textes sur l'organisation et le fonctionnement de ces commissions sectorielles est imminente et devrait être directement suivie par la mise en place effective de ces commissions sectorielles.

3.2.2. Le pouvoir exécutif

La grande majorité des textes de lois qu'analyse le Parlement sont des projets de lois présentés par le Gouvernement qui les étudie et les adopte en Conseil des Ministres. Ces projets sont généralement préparés par les différents départements ministériels suivant leur domaine de compétence.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi a ouvert un véritable chantier de réformes législatives qui pouvait difficilement être réalisé par la voie classique. C'est pourquoi, après la signature de l'Accord d'Arusha le 28 août 2000, le Gouvernement a mis en place deux commissions techniques chargées de préparer les projets de lois y afférents, conformément à l'Article 15 point 21 du Protocole II de l'Accord.

Le décret n° 100/50 du 8 mai 2001 a créé la Commission Technique Juridique chargée de préparer les textes de lois prévus par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Les dix membres de cette commission ont été nommés par arrêté du premier Vice-Président de la République. A l'issue de ses travaux, la Commission avait élaboré cinq projets, à savoir :

- La Constitution de transition ;
- La loi portant instauration du Parlement de Transition ;
- La loi portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ;
- La loi portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil ;
- La loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

Les deux premiers textes étaient prioritaires car ils conditionnaient la mise en place des institutions de transition.

Une fois le Gouvernement d'Union Nationale de Transition installé, il a procédé à la création d'une Commission technique juridique chargée de préparer certains textes de lois prévus dans le programme du Gouvernement de transition (Décret n° 100/046 du 14 mars 2002) et à la nomination de ses membres (Arrêté n° 120/VP/001/2002 du 25 mars 2002). Le décret du 14 mars 2002 donne à la Commission la mission de préparer les projets de lois suivants :

- 1) Projet de loi portant Missions, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation ;
- 2) Projet de loi portant Organisation et Fonctionnement de l'Observatoire National pour la Prévention et l'Eradication du Génocide, des Crimes contre l'Humanité et des Crimes de guerre ;
- 3) Projet de loi portant Missions, Organisation et Fonctionnement des Corps de défense et de sécurité ;
- 4) Projet de loi portant Révision de la Loi sur la Composition, l'Organisation et le Fonctionnement du Conseil National de Sécurité ;
- 5) Projet de loi portant Révision de la Loi sur la Composition, l'Organisation et le Fonctionnement du Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation ;
- 6) Projet de loi portant Révision de la Loi sur la Composition, l'Organisation et le Fonctionnement du Conseil Economique et Social ;
- 7) Projet de loi portant Distinction des Postes politiques et des Postes techniques ou administratifs ;
- 8) Elaboration de la loi portant Révision de la pension et des autres privilèges et facilités à accorder au Chef d'Etat qui cesse ses fonctions.

Cette liste n'étant pas exhaustive, d'autres missions peuvent lui être confiées. Trois autres textes ont déjà été ajoutés à son mandat. Il s'agit des projets relatifs à :

- la loi électorale ;
- la loi communale ;
- la Constitution post-transition.

Le mandat de cette deuxième commission s'étend au-delà de l'Accord d'Arusha puisque la délimitation de son champ d'action est déterminée par le programme du Gouvernement de transition. Les textes sur le Conseil National de Sécurité, le Conseil National pour l'Union Nationale et la Réconciliation, le CES ainsi que le projet de loi portant révision de la pension et des autres privilèges et facilités à accorder au Chef d'Etat qui cesse ses fonctions, ne s'inscrivent pas comme tel dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha.

En réalité, cette Commission vient aussi combler les lacunes du travail législatif gouvernemental depuis que la Commission nationale de législation supervisée par le Ministère de la Justice n'est plus opérationnelle faute de moyens. Quant à lui, le Ministère des Réformes Institutionnelles, des Droits de l'Homme et des Relations avec le Parlement n'a pas suffisamment de cadres pour accomplir seul son triple mandat. Il coiffe les travaux de la Commission Technique Juridique, composée d'une dizaine de juristes, issus de milieux et de sensibilités divers, eu égard aux exigences imposées par la complexité et la délicatesse des sujets à traiter.

En dehors du Ministère de la Justice qui dispose d'un certain nombre de juristes qualifiés, les capacités juridiques des autres ministères sont plutôt faibles voire inexistantes. Le Bureau de l'ASAP (Administration des Structures de l'Administration Publique) intervient dans le domaine de la fonction publique.

En définitive, s'il apparaît que le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant dans la préparation des projets de lois, les mécanismes en place font apparaître des incohérences et des lacunes qu'il conviendrait de corriger en adoptant une procédure claire avec des ressources humaines et matérielles conséquentes.

3.2.3. La Commission de Suivi de l'Application de l'Accord (CSA)

L'article 3 du Protocole V de l'Accord d'Arusha met en place la CSA, dont le mandat est le suivant :

- a) Assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord ;

- b) Veiller au respect du calendrier de mise en œuvre ;
- c) Veiller à l'interprétation correcte de l'Accord ;
- d) Concilier les points de vue ;
- e) Arbitrer et trancher tout désaccord pouvant surgir entre les signataires ;
- f) Orienter et coordonner les activités de toutes les commissions et sous-commissions créées en application des différents protocoles aux fins de la mise en œuvre de l'Accord. Ces commissions et sous-commissions sont notamment les suivantes :
 - Le Comité technique chargé de l'application des modalités de mise en place d'une force de défense nationale ;
 - Le Comité technique chargé des modalités relatives à la création de la police nationale ;
 - La Commission mixte pour la mise en œuvre du cessez-le-feu (commission du cessez-le-feu) ;
 - La Commission de réinsertion ;
 - La Commission nationale de réhabilitation des sinistrés.
- g) Aider et appuyer le Gouvernement de transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord ;
- h) Décider de l'admission d'autres partis participants, conformément à l'article 14 du Protocole II de l'Accord ;
- i) Remplir toute autre fonction qui lui sera expressément dévolue au titre de l'Accord. »

Ses missions sont très étendues et ses pouvoirs exorbitants. Au point 3(b) du même article, il est dit que « la Commission de suivi de l'application est dotée de l'autorité et des pouvoirs de décision nécessaires pour s'acquitter de son mandat avec impartialité, neutralité et efficacité. »

A l'article 22 du Protocole II, pourtant consacré à la période intérimaire, les principaux moyens d'actions de la CSA sont décrits en ces termes :

- « (...) 11- la CSA peut se faire communiquer par le Gouvernement de transition toute information relative aux activités gouvernementales, toute donnée pertinente

concernant la conduite des affaires publiques ou tout renseignement relatif ou nécessaire au suivi, au contrôle et à l'application de l'Accord, y compris des informations concernant une aide financière internationale. »

- 12- La Commission de suivi de l'application apporte son assistance pour solliciter ou obtenir toute aide ou assistance internationale ou étrangère prévue par l'Accord. D'une manière générale, elle peut donner son avis à tout bailleur de fonds et suggérer des conditionnalités pour toute aide ou assistance devant être accordée au Gouvernement burundais ou accord devant être conclu avec lui. A cet effet, elle sera tenue informée des détails de tout accord international devant être conclu avec le Gouvernement burundais ou de toute aide étrangère devant lui être accordée.
- 13- La CSA peut, si elle le juge bon et aux fins de contrôler, de suivre ou d'assurer l'application de l'Accord, donner des directives à toute partie ou « parti participant ». Toutes les parties défèrent aux dites directives dans les délais qui y sont spécifiés. »
- 14- En cas de non-respect d'une directive de la CSA par une partie ou un parti participant, la Commission peut :
 - a) mettre la partie ou le parti en demeure de s'y plier ;
 - b) si la partie ou le parti ne donne pas suite à cet avertissement, recommander, après lui avoir offert la possibilité de s'expliquer à ce sujet, la suspension de sa participation aux arrangements de transition ;
 - c) demander l'assistance appropriée d'un organe international, d'un Etat ou d'une Partie pour imposer l'application de la directive. »

L'engagement signé par les partis participants comporte une clause par laquelle ils s'engagent à se conformer aux directives de la CSA et « à tout mettre en œuvre pour veiller au respect et à l'application de l'Accord. »

La CSA n'a pas de réels pouvoirs de décision puisqu'elle se fait communiquer des informations, donne un avis aux bailleurs de fonds et leur suggère des conditionnalités, donne des directives à toute partie ou tout parti participant. Si ses directives ne sont pas respectées, la CSA ne peut que mettre en demeure ou recommander la suspension de la partie récalcitrante ou demander l'assistance d'un organe international, d'un Etat ou d'une partie capable d'imposer ses directives. La CSA ne peut se substituer ni au Gouvernement ni au Parlement. Elle a même besoin d'eux pour exercer plus de pressions sur les partis participants ou encore pour les sanctionner.

L'Accord d'Arusha n'a donc pas donné à la CSA de pouvoirs significatifs et il n'a pas non plus prévu de mécanismes clairs et des relations opérationnelles entre la CSA et les institutions classiques que sont le Gouvernement et le Parlement. Ces deux institutions sont représentées au sein de la CSA, au même titre que les 16 partis participants et les autres membres de la CSA.

La CSA, comme son nom l'indique, tire toute sa légitimité de l'Accord d'Arusha qui, répétons-le, n'avait pas envisagé de Constitution de Transition pour régir le fonctionnement des institutions pendant la période de transition. La CSA ne se sent donc pas liée par la Constitution de transition, dont certaines dispositions ne sont pas conformes à l'Accord d'Arusha. La CSA fonctionne sur base du règlement d'ordre intérieur qu'elle a adopté à la suite de sa formation.

Néanmoins, la Constitution de transition consacre cinq articles à la CSA. L'article 241 sur les missions de la CSA fait apparaître deux divergences de fond. Le neuvième point de l'Accord d'Arusha précise que la CSA est également chargée de « remplir toute autre fonction qui lui sera expressément dévolue au titre de l'Accord. » Ce point ne figure pas dans la Constitution de transition laquelle, par contre, ajoute à la CSA la mission « de veiller à l'exécution des mesures relatives à la prévention, la répression, et à l'éradication des actes de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité ».

L'article 131 de la Constitution de transition indique que le Parlement de transition réunit en congrès tous les six mois doit notamment « évaluer la mise en application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ». L'Accord d'Arusha donne au Sénat la mission de contrôler uniquement l'application du Protocole II.

Le rôle du Parlement de contrôler l'action gouvernementale étant incontestable, les interventions de l'Assemblée Nationale et du Sénat reviennent implicitement à suivre et à contrôler l'application de l'Accord d'Arusha. Pour le Sénat, le rôle est même explicite à l'article 147 point 6 de la Constitution de transition.

Quant à l'article 132 de la Constitution de transition, il précise que l'évaluation de la mise en application de l'Accord est faite sur base des rapports du Gouvernement et de la CSA. Cette disposition ne figure nulle part dans l'Accord d'Arusha. C'est pourquoi la CSA n'a pas présenté de rapport à la première session du Parlement de transition réuni en congrès qui a eu lieu du 29 au 31 août 2002. Elle n'a pas répondu formellement à l'invitation du Parlement.

En définitive, la CSA a déjà émis de nombreuses observations ou recommandations que le Gouvernement et le Parlement prennent en compte selon leur bon vouloir mais,

jusqu'aujourd'hui, la CSA ne semble pas en mesure de faire imposer ses points de vue ou ses directives.

3.2.4. Les relations entre ces trois principaux acteurs

Les partis participants à l'Accord d'Arusha sont tous représentés à l'Assemblée Nationale et à la CSA. Le FROLINA n'est pas représenté au Gouvernement de même que le PRP depuis que son représentant a été remplacé au mois de juillet 2002. Quant au Sénat de transition, 10 sur 16 partis participants ont au moins un représentant en son sein.

Le degré de représentativité a suscité quelques mécontentements. Quoi qu'il en soit, tous les partis participants ayant pris l'engagement d'œuvrer ensemble à la mise en application de l'Accord d'Arusha, leurs actions auraient dû s'inscrire dans une synergie susceptible de favoriser la mise en application de l'Accord. La réalité s'est avérée toute autre.

En effet, si toutes les dispositions de l'Accord ont été envisagées dans l'hypothèse d'un cessez-le-feu permanent et d'une cessation des hostilités, la poursuite des violences et les divergences qui se sont exprimées sur le contenu de l'Accord d'Arusha au moment de sa signature n'ont pas permis de créer un nouvel environnement de cohabitation pacifique ni de mettre fin à la méfiance et aux suspicions qui semblent encore caractériser la classe politique burundaise. Cette méfiance a conduit les partis participants et les autres partis signataires à s'entendre pour modifier la composition initiale de la CSA en vue de s'assurer qu'ils y soient tous représentés. Cette modification peut avoir quelque peu altéré voire dénaturé l'image de la CSA censée « s'acquitter de son mandat avec impartialité, neutralité et efficacité. » (PV, art. 3.b) Les membres de la CSA représentant les partis signataires sont ainsi devenus majoritaires alors qu'ils ont la double casquette irréconciliable de juge et de partie. Un parti faiblement représenté dans les autres institutions cherche à renforcer sa position et à promouvoir ses revendications par le biais de la CSA.

L'absence du cessez-le-feu perturbe certainement la mise en application de l'Accord d'Arusha car toutes les parties n'ont pas la même lecture de la situation politique, des solutions à y apporter et des aménagements qu'implique un contexte toujours aussi troublé. Il n'existe pas de cadre où ces questions sensibles devraient être débattues en vue d'harmoniser les points de vue des uns et des autres.

Par ailleurs, qu'il s'agisse de l'Accord d'Arusha ou de la Constitution de transition, le dispositif institutionnel présente des lacunes évidentes que toutes les parties devraient tenter de combler dans l'intérêt général. En principe, un amendement de l'Accord d'Arusha ou de la Constitution de transition est approuvé par l'Assemblée Nationale

statuant à la majorité des neuf dixièmes. La Constitution de transition donne également des pouvoirs similaires au Sénat de transition qui doit aussi réunir un pourcentage aussi élevé.

La mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha est un processus unique à l'intérieur duquel chaque maillon de la chaîne peut enrayer tout le mécanisme ou tout au moins le ralentir.

Dans les rapports entre le législatif et l'exécutif, les projets de lois que le Gouvernement envoie à l'Assemblée Nationale et au Sénat peuvent être rejetés ou être analysés avec une lenteur extrême. Face aux difficultés que risque de provoquer l'analyse de certains projets de loi, notamment celui relatif au crime de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre ainsi que celui concernant l'immunité provisoire, l'Assemblée Nationale peut privilégier des mécanismes politiques de concertation ou mettre ces projets en veilleuse. Ces pratiques ne respectent pas les règles de fonctionnement d'un organe législatif.

D'autre part, le Gouvernement peut aussi se garder de prendre l'initiative de préparer des projets de loi que prévoit l'Accord d'Arusha. Dans le contexte politique actuel, les raisons qui pourraient justifier cette inertie sont rarement l'unanimité. En prenant l'initiative d'une proposition de loi, les parlementaires peuvent contourner ce blocage mais l'exécutif garde des prérogatives importantes susceptibles de freiner la détermination de ces parlementaires. Il s'agit du droit d'amender les propositions de lois, de la promulgation des lois par le Président de la République et de la demande de la seconde lecture qui accroît automatiquement la majorité requise pour adopter une proposition de loi.

Quant à la CSA, son entrée en jeu pose des difficultés sur le plan institutionnel car l'Accord d'Arusha n'a prévu aucun mécanisme de collaboration opérationnel entre la CSA, d'une part, et le Gouvernement, l'Assemblée Nationale et le Sénat, d'autre part. La Constitution de transition est minimisée par la CSA, tandis que le Gouvernement ignore le règlement intérieur de la CSA même s'il y est représenté. L'amélioration des relations entre eux s'impose.

Entre une CSA superpuissante, placée au-dessus du Gouvernement et du Parlement, et une CSA ignorée par ces mêmes institutions, soit deux positions porteuses de tensions préjudiciables à l'apaisement politique, il est possible de lui définir une position intermédiaire qui soit réaliste et qui lui permette d'assurer le suivi de l'application de l'Accord dans de bonnes conditions.

Le Gouvernement a le devoir de communiquer toute information demandée par la CSA. Il devrait lui transmettre immédiatement certains documents sans que la CSA n'ait à introduire une quelconque requête. De telles relations continues nécessitent la création d'un cadre de communication et de collaboration complémentaire à la représentation du Gouvernement au sein de la CSA. La CSA pourrait transmettre au Gouvernement ses avis et considérations à tout moment.

La CSA et le Parlement ont la même mission de contrôler l'action du Gouvernement et la mise en application de l'Accord d'Arusha. La nécessité d'asseoir des mécanismes de collaboration paraît donc évidente bien qu'elle soit atténuée par une composition de la CSA qui peut donner une impression de double emploi ou de répétition. Chaque projet ou proposition de loi peut être analysé par la CSA ou son Conseil exécutif qui partagerait le fruit de ses réflexions avec l'Assemblée Nationale et le Sénat. Les parlementaires pourraient ainsi soutenir et renforcer l'action de la CSA en recourant aux pouvoirs que lui confèrent les principes constitutionnels en vigueur au Burundi. En cas de divergence, la CSA garderait la latitude d'intervenir à n'importe quel autre niveau du processus législatif et, en fin de compte, de juger s'il est opportun de faire appel aux mécanismes peu efficaces qui lui sont dévolus par l'Accord d'Arusha. Ces quelques règles de base pourraient former l'ossature d'une collaboration pragmatique, d'essence politique, entre ces institutions. Les membres de la CSA devraient se pencher sur cette problématique au cours de leur session du mois de novembre 2002.

En définitive, les dysfonctionnements observés traduisent d'abord un malaise politique qu'il est important d'apaiser. Au regard du contexte politique tel que nous l'avons décrit, l'assainissement de l'environnement et du climat politiques constituent une étape essentielle dans le processus de paix et celui de mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha. Cet accord est un instrument politique dont la mise en œuvre dépend du contexte. La mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha ne déroge pas à cette règle générale.

3.3. Evolution de la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha

La mise en application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation entraîne l'élaboration et l'adoption de nouveaux textes de lois qui précèdent ou accompagnent les actions et les idées susceptibles de conduire la société burundaise vers la paix et la réconciliation nationale. L'Accord d'Arusha indique souvent de manière explicite les lois à créer ou à amender. Il évoque parfois des réformes à entreprendre ou des lignes directrices dont il faut traduire les principes et les règles sous forme de textes légaux.

Les réformes juridiques qu'énonce l'Accord d'Arusha se retrouvent dans quatre domaines clés, à savoir :

- le domaine institutionnel, politique et administratif ;
- le domaine judiciaire et des droits de l'homme ;
- le domaine de la sécurité ;
- le domaine socio-économique.

A l'intérieur de chacun de ces domaines, nous allons relever les lois amendées et adoptées, les critiques pertinentes qui en sont faites par les organes habilités, les projets de textes de lois déjà élaborés, et inventorier les textes légaux qui, à la lumière de l'Accord d'Arusha, méritent d'être revus ou formulées compte tenu des lacunes et des contradictions relevées dans l'arsenal juridique burundais.

De manière générale, la présente étude ne tient pas compte des délais prévus par le calendrier de mise en application de l'Accord d'Arusha. Pour différentes raisons, notamment celles liées à l'environnement politique et sécuritaire, qu'elles soient fondées ou non, aucune de ces échéances n'est respectée.

3.3.1. Domaine institutionnel, politique et administratif

L'Accord d'Arusha décrit un nouveau système constitutionnel au chapitre 2 du protocole II intitulé « arrangements de transition ». L'article 15 point 2 de ce chapitre dispose que « les dispositions constitutionnelles qui régissent les pouvoirs, les attributions et le fonctionnement de l'exécutif de transition, ainsi que du corps législatif de transition et du système judiciaire, de même que les droits et devoirs des citoyens et des partis et mouvements politiques, sont énoncées ci-après ou, à défaut, dans la Constitution burundaise du 13 mars 1992. En cas de divergence entre cette Constitution et l'Accord, ce sont les dispositions de l'Accord qui prévalent. Pour donner effet à la présente disposition, les termes de l'Accord sont adoptés et promulgués au Burundi comme il convient, dans les quatre semaines suivant sa signature. »

Les défenseurs de l'application rigoureuse de l'Accord considèrent que la promulgation de la Constitution de transition et de la loi portant instauration du Parlement de transition sont contraires à l'Accord d'Arusha. Ils contestent l'opportunité de ces deux textes de base à partir desquels les institutions de transition ont été mises en place.

En effet, après un long débat difficile sur la question, le Gouvernement et l'Assemblée Nationale en place ont fini par s'entendre sur la nécessité d'élaborer une Constitution de transition, convaincus que l'approche préconisée dans l'Accord ne suffirait pas à régir le fonctionnement des institutions pendant la période de transition. Pour le Gouvernement, l'analyse combinée de deux textes comportant des insuffisances,

des contradictions et des réserves aurait abouti à de nombreux litiges et, à terme, à un blocage institutionnel. L'adoption d'une Constitution de transition permettrait de combler certaines lacunes, de lever certaines réserves et de tracer un cadre constitutionnel plus cohérent.

Des parties signataires ont élevé leur voix contre cette démarche unilatérale du Gouvernement. Dans l'esprit de certains d'entre eux, le cadre d'Arusha formait une Assemblée constituante qui avait donné naissance à un nouveau régime constitutionnel indépendant du précédent. C'est pourquoi, si une constitution s'imposait, ils estiment qu'un amendement de l'Accord d'Arusha aurait dû préalablement être opéré et qu'en tout état de cause, seules les parties aux négociations pouvaient adopter ce texte fondamental.

L'existence de la Constitution de transition reste une source de polémique entre partenaires signataires de l'Accord d'Arusha. Ce faux départ, ou ce contentieux, explique en partie les relations difficiles entre la CSA et le Gouvernement. La Constitution de transition semble contester la suprématie de l'Accord d'Arusha et de l'organe de suivi que cet Accord institue. Elle vient renforcer la position du Gouvernement et du Parlement qui, dans le cadre d'Arusha ou aux yeux de la CSA, ne sont que deux parties parmi tant d'autres. Ce malaise subsiste et plane sur le processus en cours.

Par ailleurs, en plus des critiques sur l'opportunité d'une Constitution de transition ou d'une loi sur le Parlement, le contenu de ces textes est aussi contesté. Un groupe de travail de la CSA a inventorié les dispositions de la Constitution de transition et de la loi sur le Parlement qui violent la lettre ou l'esprit de l'Accord d'Arusha. De nombreux griefs portent sur l'article 15 du Protocole II sur les institutions de transition. Ce groupe de travail estime notamment que :

- la composition de l'Assemblée Nationale est à revoir (art. 133, 2° CT) ;
- le Vice Président de la République ne doit pas intervenir dans la désignation des membres du Sénat de transition (art. 141 CT) ;
- les membres du Sénat ne peuvent pas être cooptés en dehors de l'Assemblée Nationale (art. 141 CT) ;
- le Bureau du Sénat ne prévoit pas de 2^{ème} Vice Président (art. 143 CT).

Il n'est pas superflu de relever que cet article 15 fait partie des réserves exprimées par des parties signataires. En rapport avec d'autres dispositions de l'Accord, le groupe de travail a aussi relevé que :

- des restrictions sont apportées à la liberté et aux activités des partis politiques (art. 263 CT ; PII, art. 22.2(b) ;

- le contrôle du Sénat est étendu sur tout l'Accord alors qu'il devrait se limiter au protocole II (art 147 6° CT ; PII, art. 6.16(f) ;
- les textes de loi concernant les partis politiques ne sont pas de la compétence du Sénat (art 147, 2° CT ; PII, art.6.16) ;
- la Constitution de transition ne prévoit pas de soumettre la composition des membres du Gouvernement à la CSA (PII, art 22, 4°) ;
- les membres de la Commission électorale sont approuvés par le Sénat et non par l'Assemblée Nationale (art 206, CT ; PII, art.20.3) ;
- un membre des corps de défense et de sécurité ne peut être nommé aux fonctions de gouverneur (art 113, CT ; PII, art. 17.12) ;
- le Vice Président de la République et le Bureau du Sénat ne doivent pas intervenir dans la nomination des membres de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation. (art 231, CT ; PI, art. 8).

Quant à la loi sur le Parlement, elle prévoit que les noms et les dossiers des candidats sont transmis au Ministère de l'Intérieur alors que l'Accord d'Arusha demande seulement aux partis participants de déposer auprès de la CSA un document désignant ses représentants à l'Assemblée Nationale de Transition (PII, art.22.3b).

Les articles de la Constitution de transition relatifs à la durée de la transition (art 2, CT), à sa subdivision en deux tranches égales (art 79, CT) dirigées par un Président de la République qui sera remplacé par son Vice Président après les 18 premiers mois (art 80, CT), ne sont pas inspirés de l'Accord d'Arusha du 28 août 2000. Ces dispositions ont été négociées ultérieurement au cours d'un sommet des Chefs d'Etat de la Sous-Région. Les parties signataires l'ont approuvé implicitement, mais il n'y a eu aucun accord formel confirmant ce compromis.

Dans le domaine politique et administratif, les projets de lois adoptés par le Gouvernement et programmés à la session parlementaire ordinaire du mois d'octobre 2002 sont les suivants :

- Projet de loi portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation ;
- Projet de loi portant distinction des fonctions politiques et des fonctions techniques ;
- Projet de loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

Ce dernier projet prévoit la suppression de l'article 6 du Décret-loi 1/010 du 15 avril 1992 sur les partis politiques qui interdit les formations politiques monarchistes. Cette disposition est déjà tacitement abrogée par la Constitution de transition car, d'après l'article 68, « un parti politique qui milite pacifiquement en faveur de la restauration de la

monarchie peut être agréé» et en conséquence, toute disposition législative ou réglementaire antérieure et contraire n'est plus d'application.

Par ailleurs, la CSA préconise de remettre en force le décret-loi n° 1/023 du 6 avril 1993 portant avantages fiscaux accordés aux partis politiques. En effet, ces avantages ont pris fin le 31 décembre 1993 alors qu'aux yeux de la CSA, et conformément à l'esprit de l'article 4 point 6 du Protocole II de l'Accord d'Arusha, cette loi viendrait promouvoir la démocratie en octroyant ces facilités aux partis politiques.

En définitive, les autres innovations de la nouvelle loi ne devraient pas être importantes quant au fond puisque les grands principes arrêtés à Arusha figuraient déjà dans le décret-loi n° 1/010 du 15 avril 1992. Mais, malgré les délais d'adaptation prévus dans l'Accord d'Arusha pour les mouvements politiques armés, le poids de l'environnement sur la mise en application de ces principes risque de s'avérer plus déterminant qu'en 1992.

Les deux autres projets de lois programmés, à savoir la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation ainsi que la distinction des fonctions politiques et techniques, sont des innovations sur le plan légal. L'Accord d'Arusha donne un minimum d'indications pour l'élaboration du premier texte. Le second projet de loi devra s'inspirer des principes généraux étant donné que l'Accord d'Arusha se limite à énoncer le principe et l'objectif, c'est-à-dire la dépolitisation de l'administration.

D'autre part, au niveau de l'administration publique, la Constitution de transition confirme l'impératif de corriger les déséquilibres de toutes sortes. Mais l'Accord d'Arusha n'indique pas de mécanismes légaux susceptibles de favoriser la réalisation de cet objectif.

La Commission technique juridique est en train de finaliser les deux projets de lois suivants :

- Projet de loi portant loi communale ;
- Projet de loi portant code électoral.

La révision du Décret-loi 1/011 du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale et celle du Décret-loi n° 1/022 du 16 mars 1993 portant code électoral s'imposent pour les adapter aux réformes importantes pour lesquelles les parties signataires de l'Accord d'Arusha n'ont pas pu véritablement s'entendre au vu des réserves exprimées par un groupe important de signataires. L'organisation prochaine des élections au niveau communal et la modification du système électoral suffisent à justifier le bien fondé de revoir en profondeur ces textes de lois.

Concernant le découpage administratif, le Ministère de l'Intérieur n'envisage pas de revoir dans l'immédiat la législation en vigueur. Il prévoit d'ériger en mairie certains chefs lieux de province comme Gitega ou Ngozi.

Le projet de loi portant création de la Cour des comptes est à l'étude dans les services du Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation. Cette juridiction spéciale chargée d'examiner et de certifier les comptes de tous les services publics est mentionnée dans toutes les quatre constitutions ou autres textes fondamentaux qui se sont succédés depuis 1992. (art 130, CT). L'Accord d'Arusha (P II, art 6 point 4^o et P IV, art 16(g) préconise également sa création. La préparation du projet de loi est bien avancée et, d'après le Ministre ayant en charge le dossier, ce texte de loi devrait être adopté au mois de janvier 2003. La Cour des comptes sera indépendante et rendra compte à l'Assemblée Nationale de transition.

Enfin, la Commission technique juridique devra également rédiger le projet de Constitution post-transition qui devra intégrer le poste de Médiateur d'Etat (Ombudsman), poste à pourvoir après la transition. Il n'y a donc pas d'urgence à légiférer dans cette matière dont les grandes lignes seront énoncées dans la Constitution post-transition.

3.3.2. Domaine judiciaire et des droits de l'homme

3.3.2.1. Domaine judiciaire

Dans le domaine judiciaire, les enjeux sont considérables au regard de l'ampleur du phénomène de l'impunité, des violations du droit et des droits de l'homme, des détentions abusives, des lenteurs judiciaires, des lois inadaptées ou encore de l'insuffisance des ressources humaines et matérielles.

La réforme de l'appareil judiciaire à tous les niveaux doit également viser la correction des déséquilibres ethniques et entre les sexes. Cette correction va aussi s'opérer à travers la formation accélérée et continue des juges de résidence qui vont être promus au niveau des tribunaux de grande instance. En effet, la loi portant attribution de compétence répressive aux tribunaux de grande instance en matière criminelle va entraîner un redéploiement des effectifs au sein de la magistrature. C'est pourquoi la création d'un établissement de formation à l'intention des agents du système judiciaire (PII, art.17, pt.3b) constitue une priorité. Cette formation serait destinée aux magistrats, aux auxiliaires de la justice, au personnel pénitentiaire, aux avocats, aux notaires, aux policiers suivant des programmes adaptés à leurs besoins.

Avant novembre 2001, tous les responsables des juridictions supérieures étaient nommés par le pouvoir exécutif de manière discrétionnaire. Depuis la promulgation de la

Constitution de transition et la mise en place du Sénat, ils devront désormais être approuvés par le Sénat. Cette innovation doit être intégrée dans une série de textes de lois qui abordent les aspects liés à la nomination de ces hauts magistrats.

Le processus d'adaptation du cadre légal est engagé puisque le Ministère de la Justice a déjà produit quatre projets de textes de lois qui ont été soumis aux députés et sénateurs, à savoir :

- le projet de loi portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/001 du 29/02/2000 portant réforme du statut des magistrats ;
- le projet de loi portant révision de la Cour constitutionnelle ;
- le projet de loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature ;
- le projet de loi portant attribution de compétence répressive aux tribunaux de grande instance en matière criminelle.

Si ce dernier projet de loi était voté, il impliquerait la suppression des chambres criminelles au niveau des trois cours d'appel de Bujumbura, Gitega et Ngozi qui connaissent aujourd'hui, en premier et dernier ressort, des infractions criminelles passibles de la peine de mort ou de servitude pénale à perpétuité. Cette procédure ignore le principe du double degré de juridiction que consacre le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). D'après l'article 14 du PIDCP, « toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi ». Le Burundi ayant ratifié ce pacte, il est tenu de respecter ce principe. Avec la réforme envisagée, il sera possible de se pourvoir en appel contre une décision du tribunal de grande instance siégeant en matière criminelle. La suppression des articles 32, 34 et 114 du code de l'organisation et de la compétence judiciaire ne serait qu'une application logique de ce principe fondamental.

Au niveau de l'indépendance et de l'impartialité du juge qui sont des garanties du procès équitable, l'Accord d'Arusha et la Constitution de transition tendent à rendre la magistrature plus indépendante du pouvoir exécutif. La composition du Conseil supérieur de la magistrature est notamment revue pour donner aux magistrats plus de prérogatives. Les nominations des hauts magistrats ont toujours été une arme aux mains du pouvoir exécutif pour s'assurer de l'allégeance du pouvoir judiciaire. L'intervention du Sénat dans la procédure de nomination des hauts magistrats constitue déjà un progrès appréciable bien que le corps de la magistrature ne soit pas entièrement satisfait et revendique toujours plus d'indépendance vis-à-vis des deux autres pouvoirs.

Concernant la Cour constitutionnelle, plusieurs dispositions du décret-loi 1/010 du 15 juin 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que

la procédure applicable devant elle sont dépassées. Il s'agit principalement des articles de fond relatifs à la composition, à la durée du mandat, au nombre de membres requis pour siéger valablement et au rôle de la Cour constitutionnelle dans la désignation des membres du Parlement. A l'article 5 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, les règles déterminant la composition du siège sont contraires à celles que fixe l'Accord d'Arusha. Tous ces constats ont également été faits par la CSA. Comme l'Assemblée nationale vient d'adopter le projet de loi, la dernière étape est celle de sa promulgation par le Président de la République.

D'autre part, le Ministre de la Justice est sur le point de nommer une commission chargée d'élaborer les projets de loi en souffrance qu'il estime prioritaires dont :

- le Projet de loi portant révision du Code de l'organisation et de la compétence judiciaire ;
- le Projet de loi portant révision de la loi régissant la Cour Suprême ;
- le projet de loi portant révision du Code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative.

Au cours d'une seconde phase, le Ministère de la justice compte modifier d'autres textes de loi tels que :

- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi spéciale sur la protection des mineurs ;
- le code des régimes matrimoniaux, successions et libéralités.

La présence du code de procédure pénale parmi le lot des textes à amender peut paraître surprenante puisque ce code de procédure pénale est encore relativement nouveau. Ce nouveau texte a été promulgué le 20 juillet 1999 mais il n'est entré en vigueur que le 01 janvier 2000. En réalité, les lacunes déjà observées dans la mise en œuvre de ce code mériterait qu'il soit revu. D'autre part, le Ministère de la Justice veut exploiter le contenu du rapport de la Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, commission mise en place sur base de l'article 15 point 20 de l'Accord d'Arusha. Les recommandations de ladite commission contiennent des propositions susceptibles d'améliorer la législation burundaise en cette matière.

« Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ». Ou encore, « tout individu victime d'arrestation ou de détention illégale a droit à réparation ». Cet article du Pacte international sur les droits civils et politiques (art. 9.4) n'a pas son équivalent dans la législation burundaise.

Concernant le droit à la défense, le Code de procédure pénale du 20 juillet 1999 a voulu réformer le droit positif burundais en autorisant l'intervention d'un avocat pendant la phase préjuridictionnelle. Le principe est énoncé mais la communication de l'inculpé avec son conseil peut être suspendue ou limitée dans de trop nombreux cas :

- pendant la garde à vue, dont la durée maximale est de 14 jours, la liberté de communiquer avec une personne ou une autorité quelconque est laissée à l'appréciation de l'OPJ ou du magistrat (art.62 al.2) ;
- l'inculpé est assisté de son avocat lors des audiences de confirmation de la détention préventive en chambre de conseil (art. 74 et art.75 al.5) ;
- pendant la détention préventive, le conseil de l'inculpé prend connaissance du dossier de la procédure mais c'est le magistrat instructeur qui détermine les pièces du dossier à lui transmettre (art.93 al.2) ;
- si la manifestation de la vérité ou la bonne administration de la justice risque d'être compromise, le juge peut suspendre tout ou une partie des droits de l'inculpé pour une période qu'il détermine (art.94 al.1) ;
- pendant 8 jours, au maximum, le magistrat instructeur peut lui-même suspendre ces droits en cas d'urgence (art. 94 al.3) ;
- la décision accordant la suspension des droits de l'inculpé peut être attaquée par voie d'appel (art.94 al.2) ;
- la présence du conseil est obligatoire lorsque le juge statue sur la détention préventive ou la mise en liberté (art.94 al.4) ;
- au cours des interrogatoires, son rôle se limite à demander au magistrat instructeur de poser une question précise, mais le magistrat instructeur peut refuser de la lui poser (art.96).

En définitive, le droit de l'inculpé à l'assistance d'un conseil durant la phase préjuridictionnelle dépend essentiellement de la volonté du magistrat instructeur et du juge. La Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers recommande notamment « d'abroger les dispositions de l'article 94 du CPP qui permettent à la juridiction saisie de l'affaire de suspendre par ordonnance, à la requête du Ministère public, tout ou partie des droits de la défense » et « d'assurer législativement le respect du secret des communications entre l'avocat et son client ».

Concernant le code pénal, le consensus est qu'il faille le réviser pour tenir compte de l'évolution de la société burundaise et celle de l'environnement international au cours de ces vingt dernières années. Toutes les réformes préconisées au niveau du code pénal et du code de procédure pénale devraient s'étendre à la justice militaire. Il faudra également veiller à ce qu'un civil ne puisse plus être assujéti au code de justice militaire ni être jugé par une juridiction militaire (PII, art.11, pt.4.e).

Quant à la loi sur la protection des mineurs et au code des successions, des régimes matrimoniaux et des libéralités, les ministères de l'action sociale et de la promotion de la femme ainsi que celui ayant en charge les droits de l'homme sont aussi intéressés par l'élaboration de ces textes pour lesquels il existe déjà des projets de texte. Les problèmes de coordination et de détermination des priorités à l'intérieur du Gouvernement ne sont pas à négliger car ils peuvent retarder l'adoption de ces textes.

3.3.2.2. Domaine des droits de l'homme

Le domaine des droits de l'homme est intimement lié à celui de la justice. Ces deux questions sont au centre du conflit qui oppose les Burundais depuis plus de 35 ans. Les violations massives et cycliques des droits de l'homme en général, et du droit à la vie en particulier, ont donné une mauvaise réputation au Burundi sur la scène internationale. Les parties aux négociations « reconnaissent que des actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi » (PI, art 3, point 3)

Il n'est donc pas surprenant que l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ait consacré l'article 3, composé de 30 points, à rappeler les droits les plus fondamentaux de la personne humaine. La grande majorité de ces dispositions figuraient déjà dans les textes constitutionnels antérieurs.

Le dispositif constitutionnel burundais sur les droits de l'homme est impressionnant, mais il contraste amèrement avec les réalités qu'endure quotidiennement la population burundaise. L'article 3.1 du Protocole II de l'Accord d'Arusha stipule que « les droits et les devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la présente Constitution de la République du Burundi. Ces droits fondamentaux ne font l'objet d'aucune restriction ou dérogation, sauf dans certaines circonstances justifiables, acceptables en droit international et prévues dans la Constitution».

L'article 15 de la Constitution de transition complète l'énumération de ces textes de base et ajoute la charte de l'Unité Nationale ainsi que la Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale. En tout état de cause, le Burundi est tenu de se conformer à toutes les conventions internationales qu'il a ratifiées. En principe, les dispositions d'une convention ratifiée font partie du droit positif interne. Lorsque ces dispositions internationales sont en contradiction avec une disposition interne, ce sont les normes internationales qui devraient primer sur les normes nationales.

Ces principes n'étant pas toujours appliqués par les juges burundais, l'adaptation de la législation interne aux normes internationales s'avère urgente. Ce travail s'inscrit dans la droite ligne du processus de mise en application de l'Accord d'Arusha. Ce texte de référence demande aussi que les dispositions de tout texte législatif empêchant la liberté politique soient abrogées. Aux fins d'identifier ces dispositions, la CSA a mis sur pied un groupe de travail chargé de dresser un inventaire des textes législatifs et réglementaires empêchant la liberté politique ou faisant obstacle à l'application du protocole II de l'Accord. Ce rapport est daté du 04 mai 2001.

A ce stade, il est utile de rappeler un principe que soutient aussi bien l'Accord d'Arusha que la Constitution de transition, à savoir que « toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale ; elle doit être justifiée par l'intérêt général ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui ; elle doit être proportionnée au but visé. »

Suivant les divers secteurs des droits de l'homme, spécialement ceux qui influent sur la paix et la réconciliation, nous allons relever les textes à adapter ou à abroger conformément à l'Accord d'Arusha et, indirectement, aux conventions internationales ratifiées par le Burundi.

3.3.2.2.1. Le droit à la vie

Les atteintes au droit à la vie sont monnaie courante au Burundi. Le Burundi a ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ainsi que la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Ces crimes odieux jalonnent l'histoire du Burundi depuis son indépendance.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi prévoit la mise en place d'une législation sur le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (PI, art.6, pt.9). Ce projet existe et est inscrit à l'ordre du jour de la session parlementaire depuis plus d'une année. Ce dossier n'a pas évolué. La question délicate du

génocide semble toujours autant diviser les Burundais malgré la signature de l'Accord d'Arusha.

Certains parlementaires considèrent que ce texte de loi ne peut pas être étudié avant que la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale (PI, art.6, pts.10 et 11) n'ait publié son rapport et à condition que l'existence d'actes de génocide, d'autres crimes contre l'humanité et de crimes de guerre y soit reconnue. Même dans cette hypothèse, certains vont jusqu'à demander que les personnes accusées d'avoir commis ces crimes ne soient pas jugés par les juridictions burundaises mais par un tribunal pénal international.

Les parlementaires opposés à ce courant estiment que le génocide des tutsi a déjà été reconnu par un rapport des Nations Unies et que, dans tous les cas, l'adoption d'une loi sur le génocide résulte de la ratification de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et ne peut donc pas être liée aux conclusions de la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale.

3.3.2.2.2. L'interdiction de la torture

Le Burundi a ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, mais il n'a pas encore érigé les actes de torture en « infractions au regard de son droit pénal ». Cette disposition n'a pas encore été intégrée dans le droit positif burundais.

La torture étant une pratique courante au Burundi, il serait opportun d'inclure une disposition semblable au second alinéa de l'article 2 de la Convention qui prévoit qu'« aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture ».

En outre, selon l'article 14 de la Convention, la victime d'un acte de torture a « le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réalisation la plus complète possible. En cas de mort de la victime résultant d'un acte de torture, les ayants cause de celle-ci ont droit à indemnisation. » Une telle disposition serait également la bienvenue pour lutter contre ce fléau.

3.3.2.2.3. La liberté de réunion et d'association pacifiques

Les associations sans but lucratif (ASBL) sont régies par le décret-loi 1/11 du 18 avril 1992. Le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions octroie la personnalité civile aux associations et organisations qui la demandent. Aucun délai n'est requis de sorte que

la décision du ministre peut tarder à venir ou ne pas venir. Le décret-loi ne prévoit aucun mécanisme pour contraindre le Ministre de l'intérieur à répondre à la requête d'agrément ou, à défaut, pour permettre à l'association demanderesse d'introduire un recours auprès de la cour administrative après un certain délai.

Le décret 100/187/91 du 31/12/1991 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques a privilégié la procédure de la déclaration préalable qui est exigée pour « tous cortèges, défilés ou rassemblements de personnes et d'une façon générale, toute manifestation sur la voie publique », ainsi que pour toutes réunions publiques. Cependant, il paraît urgent de clarifier certaines notions ou tout au moins d'en harmoniser la compréhension et l'interprétation.

En effet, l'obligation de déclaration préalable n'est pas l'équivalent d'une demande d'autorisation. La déclaration préalable est une formalité administrative qui permet aux autorités compétentes de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'ordre et la sécurité publique. Dans le cas d'une demande d'autorisation, l'autorité concernée a la latitude de refuser que l'une de ces activités soit organisée.

Quant aux réunions publiques, leur définition nécessite aussi quelques clarifications. L'article 3 du décret en donne la définition suivante : « il faut entendre par réunion publique, tout rassemblement de personnes, concerté et organisé, tenu soit dans un lieu public, soit dans un lieu privé, le public y étant admis ou convoqué, en vue d'échanger des opinions, d'étudier et de défendre des idées et intérêts. »

L'article 8 exclut du champ d'application du décret les cultes et les « réunions à caractère religieux, familial et culturel tels que les bals, jeux, compétitions sportives, fêtes, conférences et salons. » Ces exceptions sous entendent que ces réunions répondent à la définition proposée, ce qui est pour le moins contestable. Lorsque, par exemple, on va assister à un match de football, ce n'est vraiment pas pour échanger des idées.

Par ailleurs, l'article 5 du décret autorise la présence d'un délégué de l'administrateur communal ou du Maire de la ville aux réunions publiques. Cette présence n'est pas justifiée et constitue une atteinte aux libertés fondamentales.

L'article 4 est une restriction excessive à l'exercice de la liberté de réunion puisqu'il stipule qu'aucune réunion publique ne peut se prolonger au-delà de 18 heures. Cette règle générale n'a pas de justification convaincante.

Les partis politiques sont particulièrement visés par l'article 263 de la Constitution de transition libellé comme suit : « En attendant l'amélioration des conditions de sécurité dans le pays, les partis et mouvements politiques ne sont pas autorisés à organiser des

manifestations, des rassemblements et des réunions publiques. Seules sont autorisées les réunions des organes dirigeants aux échelons de la colline de recensement, communal, provincial et national.»

La CSA conteste cette disposition qui est une entrave à l'exercice des libertés politiques. Un parti politique qui ne peut réunir ses membres se voit ainsi privé d'un droit politique fondamental qu'il est possible de préserver en période d'insécurité ou de tensions.

3.3.2.2.4. La liberté de la presse

Le décret-loi 1/006 du 21 mars 1997 régissant la presse au Burundi est sur le point d'être amendé. Lors des séminaires organisés sur les médias et lors des Etats généraux de la communication, les journalistes formulent souvent les mêmes revendications ou les mêmes observations. Ils remettent en cause l'exigence de dépôt préalable (articles 22 et 28), déplorent que les limitations à la liberté de la presse soient mal formulées et mal interprétées, ce qui donne lieu à des abus des pouvoirs publics, et enfin, ils contestent les peines de servitude pénal prévues pour sanctionner les délits de presse ou certains d'entre eux.

Le Ministère de la Communication a sollicité le concours du PNUD à travers le Programme National de Bonne Gouvernance pour préparer plusieurs projets de loi dont une loi régissant la presse au Burundi qui abrogerait le décret-loi 1/006 du 21 mars 1997. Cette proposition de texte a déjà été formulée et restituée au gouvernement du Burundi en septembre 2002.

3.3.2.2.5. La liberté de mouvement

L'analyse effectuée par la CSA a relevé que le Décret Loi n° 1/27 du 22 mai 1969 relatif au droit de résidence porte atteinte aux droits de l'homme. D'après l'article premier de ce décret-loi, «quiconque par sa présence ou sa conduite compromet ou menace de compromettre gravement l'ordre public, peut être contraint par ordonnance motivée du Ministre de l'Intérieur de s'éloigner de certains lieux ou d'une certaine région du pays ou d'habiter dans un lieu déterminé du Burundi.»

Ce décret loi n'a pas encore été explicitement abrogé même si il serait difficile d'appliquer une telle disposition car elle est manifestement contraire à la Constitution de transition. Dans cette hypothèse, comme dans d'autres, l'article 264 de la loi fondamentale précise bien que les dispositions législatives et réglementaires antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution de transition ne restent d'application que si elles ne sont pas

contraires à la Constitution de transition et aux dispositions législatives et réglementaires prévues dans l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi.

3.3.2.2.6. Les droits de la Femme

Le droit à l'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination sont des principes fondamentaux et des droits inaliénables. C'est parce que ces droits leur étaient refusés que beaucoup de rebelles à travers le monde justifient l'option de la lutte armée. Aucune discrimination ne devrait être tolérée car elle porte en elle-même les germes des troubles et de l'insécurité à l'intérieur d'une société.

Si, à l'égard de la femme burundaise, la loi a évolué, l'existence ou l'absence de certaines dispositions légales montre que la lutte pour l'égalité des genres doit se poursuivre. L'absence d'une loi régissant les successions, les régimes matrimoniaux et les libéralités est la plus grosse lacune. L'Association des Femmes Juristes a élaboré des projets de loi qui ne pourront pas être adoptés rapidement s'ils ne bénéficient pas du soutien de l'un des trois principaux acteurs dans le processus législatif.

La loi sur la nationalité est aussi discriminatoire. Une étrangère qui épouse un Burundais peut facilement acquérir la nationalité burundaise, et les enfants issus de cette union deviendront automatiquement burundais. Par contre, si une femme burundaise épouse un étranger, ce dernier et leurs enfants n'auront pas droit à la nationalité burundaise. L'article 2 de la loi sur la nationalité énonce que l'enfant né d'une mère burundaise ne peut acquérir la nationalité burundaise que si sa filiation paternelle n'est pas établie ou s'il a été désavoué par son père étranger. Une telle disposition est contraire à l'esprit de l'Accord d'Arusha qui cherche à créer un environnement favorable au retour des burundais vivant en dehors du Burundi et à l'épanouissement de tous ceux qui y vivent déjà.

3.3.2.2.7. Les droits de l'enfant

La situation des enfants au Burundi est fort préoccupante voire alarmante. La guerre et la situation socio-économique ont donné naissance au phénomène des enfants soldats et développé celui des enfants de la rue.

Le Burundi a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant qui est aussi bien intégrée dans l'Accord d'Arusha que dans la Constitution de transition. La Convention relative aux droits de l'enfant prévoit une série de dispositions qui n'ont pas encore été insérées dans la législation burundaise. La convention recommande aux Etats parties « de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions

spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale » (art. 40 al. 3).

L'accord d'Arusha insiste sur les trois points suivants :

- « Tout enfant a droit à des mesures particulières pour assurer ou améliorer les soins nécessaires à son bien-être, à sa santé et à sa sécurité physique et pour être protégé contre les mauvais traitements, les exactions ou l'exploitation ;
- Nul enfant ne peut être utilisé directement dans un conflit armé. La protection des enfants est assurée en période de conflit armé ;
- Nul enfant ne peut être détenu si ce n'est en dernier recours, auquel cas la durée de sa détention sera la plus courte possible. Tout enfant a le droit d'être séparé des détenus de plus de 16 ans et de faire l'objet d'un traitement et de conditions de détention adaptées à son âge. » (PII, art.3.26 à .28)

3.3.2.2.8. L'immunité provisoire et l'amnistie

Certaines dispositions de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ne vont pas dans le sens des instruments internationaux relatifs aux droits humains ratifiés par le Burundi.

L'article 22 du Protocole II de l'Accord d'Arusha demande à l'Assemblée Nationale « d'adopter les textes législatifs nécessaires pour accorder, en attendant la mise en place d'un Gouvernement de transition, l'immunité provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord. »

Un « projet de loi portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil » a été préparé avant la mise en place des institutions de transition. A ce moment là, ce texte était présenté comme une exigence des partis et mouvements politiques dont des membres vivant à l'extérieur voulaient rentrer avec un minimum de garanties pour leur sécurité physique et leur liberté de mouvement. Comme le projet sur le crime de génocide, les autres crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, ce texte de loi n'a pas encore été analysé et suscite beaucoup de polémiques.

Par ailleurs, l'amnistie est également envisagée par l'Accord d'Arusha, mais les auteurs des crimes de génocide, des autres crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ne pourront pas bénéficier de cette mesure de clémence. L'article 8 du Protocole I permet à l'Assemblée nationale de « voter une ou des lois établissant un cadre pour l'octroi d'une amnistie.» L'amnistie en faveur des combattants est évoquée dans la partie suspendue de l'Accord sur le cessez-le-feu permanent et la cessation des hostilités. La disposition y relative préconise qu'une amnistie soit accordée « à tous les combattants des

partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'Etat. » (P/III, art.26.11). Jusqu'à ce jour, il n'y a pas encore de projet de loi d'amnistie qui soit en préparation.

Avant d'étudier les deux premiers projets de loi et de préparer le troisième, il importe de leur donner un contenu politique, basé sur une vision consensuelle et globalement cohérente, ce qui ne paraît pas encore être le cas au vu des positions divergentes sur ces questions pourtant cruciales: A la question de savoir comment concilier l'impératif de l'arrêt de la guerre à celui de la paix, de la justice et de la réconciliation, l'Accord d'Arusha n'apporte pas de réponse claire et cohérente. Dans ces conditions, la mise en conformité des lois relatives à cette problématique avec l'Accord d'Arusha ne peut pas s'opérer sans quelques difficultés.

3.3. 3. Domaine de la sécurité

Plus de deux ans après la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, les problèmes de sécurité restent entiers. Un accord de cessez-le-feu a été signé le 2 décembre avec l'un des principaux chefs de guerre, Pierre NKURUNZIZA, tandis qu'Agathon RWASA, le leader de la branche armée la plus active des FNL, continue à poser ses conditions avant d'entamer les négociations avec le Gouvernement.

Au moment de la signature de l'Accord d'Arusha, la donne de la poursuite des violences a été intégrée dans ledit accord avec l'article I(c) qui prévoit qu'« en attendant la négociation d'un accord général de cessez-le-feu avec les groupes armés des parties signataires et son acceptation, le Chapitre III du Protocole III de l'Accord n'entrera pas en vigueur ; après la conclusion de l'accord de cessez-le-feu, il sera considéré comme étant amendé de manière à être conforme aux dispositions dudit accord. »

Sans accord de cessez-le-feu opérant, certaines mesures législatives ou autres ne peuvent être envisagées : la loi d'amnistie des combattants, la mise en place des différents comités et commissions techniques chargés de mettre en oeuvre les réformes préconisées (cessez-le-feu, correction des déséquilibres, démobilisation et réinsertion socioprofessionnelle, mise en place de la force de défense nationale, création de la police nationale, recrutement) et la demande adressée à l'ONU pour l'envoi de la force internationale de maintien de la paix.

Cependant, la Commission technique juridique a reçu le mandat de préparer le projet de loi portant missions et organisation des corps de défense et de sécurité. Cette question étant un des points importants des négociations avec les groupes armés, il est

difficile d'imaginer qu'un tel projet puisse être discuté et adopté utilement sans la participation de ces derniers.

Selon l'Accord d'Arusha, les corps de défense et de sécurité consistent en une force de défense nationale, une police nationale et un service de renseignements. Les missions qui sont assignées à la police nationale impliquent une réforme des structures en place. Il est prévu qu'elle soit coordonnée au sein du seul ministère chargé de la sécurité publique. En plus de ses prérogatives actuelles (Police de sécurité publique, Police des airs, des frontières et des étrangers), ce ministère se verrait confier les missions de la police administrative et celles de la police judiciaire. Aujourd'hui, ces dernières sont en partie exécutées par la gendarmerie qui dépend du ministère de la défense nationale. Quant au service de renseignements, il sera désormais placé sous la responsabilité d'un membre du Gouvernement

3.3.4. Domaine socio-économique

L'Accord d'Arusha prévoit la création d'une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) dont la mission est « d'organiser et de coordonner, avec les organisations internationales et les pays d'asile, le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et se réinsérer, et de traiter de toutes autres questions telles qu'elles sont énumérées dans le rapport de la Commission IV » (PIV, art 3a). Au sein de cette Commission, il est prévu une sous-commission qui aura pour mandat spécifique l'épineuse question des terres (PIV, art.8).

En effet, l'importance de la terre dans un pays rural comme le Burundi n'est pas à démontrer. A la suite des crises cycliques que le Burundi a connues, d'importants mouvements de populations ont eu lieu dans des conditions exceptionnelles. Des centaines de milliers de Burundais ont fui leur pays depuis 1965, abandonnant leurs terres et leurs biens. A la faveur de la mise en œuvre d'une politique de rapatriement initiée par les gouvernements qui se sont succédés ou de son propre gré, une partie de ces réfugiés est revenue pour un temps plus ou moins court, ou définitivement, selon les événements ou selon la volonté de chaque ménage, voire de chaque personne.

Le groupe de travail de la CSA chargé de dresser un inventaire des textes législatifs et réglementaires empêchant la liberté politique ou faisant obstacle à l'application du protocole II de l'Accord fait remarquer que le Décret-loi n° 1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier « ferait perdre à beaucoup de ces exilés leurs propriétés foncières ». Ce décret-loi va à l'encontre de l'un des objectifs principaux de la période de transition, à savoir celui « d'assurer le rapatriement, la réinstallation et la réinsertion des Burundais vivant hors du territoire national ainsi que la réhabilitation des sinistrés. » (PII, art12, pt 2c).

C'est pourquoi le groupe de travail recommande que ce texte soit adapté au contexte de l'Accord.

Une recommandation similaire vise le Décret-loi n° 1/21 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973 pour qu'un texte de loi couvre également les événements survenus au Burundi après 1973.

Tous ces problèmes seront désormais confiés à la CNRS dont la loi qui l'institue vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il ne reste plus que l'étape de la promulgation par le Président de la République. La CNRS sera dotée de réels pouvoirs de décision et recourra à des règles spéciales dont les grandes lignes sont tracées au Protocole IV de l'Accord d'Arusha : garantie du droit à la propriété, compensation et/ou indemnisation en cas d'expropriation ou de récupération impossible, priorité aux sinistrés dans la distribution des terres domaniales. L'Accord d'Arusha demande à la Sous-commission des terres de la CNRS de veiller, dans l'exécution de ses fonctions, « à l'équité, à la transparence et au bon sens de toutes ses décisions. Elle doit toujours rester consciente du fait que l'objectif est non seulement la restitution de leurs biens aux rapatriés, mais aussi la réconciliation entre les groupes ainsi que la paix dans le pays. » La mise en œuvre de ces orientations peut s'avérer difficile eu égard aux intérêts en jeu et aux difficultés de les concilier avec les règles rigides du droit et la place généralement dévolue au système judiciaire dans le règlement des litiges.

Quant à la révision du Code foncier qui doit répondre « aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres », le Ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme compte lancer l'étude du projet de code au début de l'année prochaine, car des problèmes budgétaires ne lui ont pas permis de réaliser rapidement ce travail. Concernant la mise en place du cadastre des terres rurales, la question de l'unicité du cadastre semble réglée mais elle suscite encore quelques controverses quant au département ministériel qui serait en charge de ce dossier.

Enfin, les principales mesures législatives susceptibles de renforcer la lutte contre les crimes économiques et la corruption sont liées aux réformes du pouvoir judiciaire et des corps de défense et de sécurité ainsi qu'à la création de la Cour des comptes.

En conclusion à cette partie de notre étude, il nous semble indiqué de présenter l'évolution de la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha sous forme d'un tableau de synthèse qui tient compte de la situation au 14 novembre 2002.

<i>Domaines</i>	<i>En prépa- ration</i>	<i>Au pro- gramme du CM</i>	<i>Adopté par le CM</i>	<i>Adopté par le Parle- ment</i>	<i>Promulgué</i>
DOMAINE INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET ADMINISTRATIF					
Constitution de transition					X
Loi portant instauration du Parlement de transition					X
Loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation			X		
Loi portant création de la Cour des comptes	X				
Loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques			X		
Loi portant distinction des fonctions politiques et des fonctions techniques.			X		
Code électoral	X				
Loi communale	X				
Constitution post transition	-	-	-	-	-
Loi portant missions, organisation et fonctionnement du Médiateur d'Etat (Ombudsman)	-	-	-	-	-
DOMAINE JUDICIAIRE ET DES DROITS DE L'HOMME					
Loi portant révision de la loi régissant la structure et le fonctionnement de la Cour suprême	-	-	-	-	-
Loi portant révision de la loi sur la Cour constitutionnelle				X	
Loi portant révision de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature			X		
Loi portant création d'un établissement de formation à l'intention des agents du système judiciaire	X				
Loi portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre			X		
Loi portant organisation et fonctionnement de l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des			X		

crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité					
Loi portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil			X		
Loi d'amnistie	-	-	-	-	-
Loi portant révision de la loi régissant la presse au Burundi	X				
Loi sur les associations sans but lucratif	X				
Loi sur les successions, les régimes matrimoniaux et les libéralités	X				
Loi portant révision de la loi sur la nationalité	-	-	-	-	-
Loi spéciale sur la protection des mineurs	X				
Loi portant révision du code pénal	-	-	-	-	-
Loi portant révision du code de procédure pénale	-	-	-	-	-
Loi portant révision du code de l'organisation et de la compétence judiciaire	-	-	-	-	-
DOMAINE DE LA SECURITE					
Loi portant missions, organisation et fonctionnement des corps de défense et de sécurité (force de défense nationale, police nationale, service de renseignements)	X				
Lois relatives à la démobilisation et à la réinsertion socioprofessionnelle	-	-	-	-	-
DOMAINE SOCIO-ECONOMIQUE					
Loi portant Création d'une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés et d'une sous-commission des questions relatives aux terres				X	
Loi portant révision du code foncier	-	-	-	-	-

A la lecture de ce tableau, il apparaît clairement que le nombre de lois promulguées est faible et que le calendrier d'exécution préconisé par l'Accord d'Arusha est loin d'être respecté. Parmi les raisons multiples et variées qui pourraient expliquer cette lenteur, les plus importantes semblent être les suivantes :

- Un environnement politique et sécuritaire tendu qui perturbe le travail législatif ;

- Un accord controversé dans certaines de ses dispositions et contenant un certain nombre de lacunes ;
- Un volume de travail important au regard des ressources humaines limitées ;
- L'insuffisance des moyens affectés à la préparation des textes de lois ;
- La lenteur du système parlementaire (deux chambres, nombre élevé de parlementaires, tendances politiques multiples).

Traduire sous forme de loi un accord contesté ou une idée perçue et interprétée différemment est forcément une entreprise difficile. Les problèmes étant éminemment politiques, les solutions sont avant tout d'ordre politique. La recherche d'un véritable compromis ou d'une vision harmonisée permettrait d'accélérer le processus législatif.

En définitive, ce dernier tableau représente le programme législatif de la période de transition, mais il est difficile, voire impossible, de proposer un calendrier d'exécution tant que les violences perdurent et que les relations socio-politiques n'ont pas encore atteint un niveau satisfaisant d'apaisement. Si ce niveau est bas, un projet de loi ou une proposition de loi portant sur un sujet sensible peut être bloqué au niveau de son élaboration ou au niveau de son adoption par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Chapitre 4. La formation des parlementaires

L'élaboration d'un plan de formation du parlement part de l'analyse d'une situation, l'état des ressources humaines et matérielles qui nécessite une ou des réponses appropriées, à concevoir de façon concertée avec les bénéficiaires.

En vertu de l'article 16.2, du Protocole II de l'Accord d'Arusha, «l'Assemblée nationale examine à titre prioritaire toutes les lois en vigueur afin de modifier ou d'abroger celles qui ne sont pas compatibles avec les objectifs fixés par les arrangements de la transition et les dispositions du présent protocole.» La mise en œuvre de cette disposition laisse présumer non seulement de l'existence d'aptitudes techniques au niveau de ces commissions techniques, mais encore d'un minimum de dotation en équipement fonctionnel.

Par ailleurs, il y a lieu d'admettre que l'institution sénatoriale présente un profil assez spécifique en termes de renforcement de capacités et requiert une intervention tout aussi spécifique. La nouveauté de l'institution, telle qu'elle est envisagée dans l'Accord d'Arusha, ainsi que l'importance de ses attributions, en particulier dans la mise en œuvre de l'Accord, expliquent certainement l'ampleur de ses besoins tant en formation qu'en équipements.

4.1. Etat des lieux

Sur la base des différents entretiens effectués et des réunions de travail, un diagnostic synthétique pourrait être établi. Il porte à titre principal sur les capacités législatives des parlementaires, sur les capacités des commissions techniques et, accessoirement, sur celles de l'administration parlementaire. Les visites effectuées au sein des deux institutions et réunions tenues avec ses responsables révèlent quelques constats majeurs caractéristiques de faiblesses et de dysfonctionnements :

- Modicité des ressources matérielles et documentaires mises à disposition des membres des Commissions de l'Assemblée ;
- Nécessité de renforcer la formation des parlementaires aux techniques de travail parlementaire ;
- Inadaptation des moyens et procédures de contrôle du Parlement sur l'activité gouvernementale, spécialement au plan budgétaire ;
- Insuffisance des moyens logistiques (véhicules et permanences) permettant aux parlementaires d'interagir avec leurs administrés ;
- Absence de moyens de traduction et de vote électronique facilitant le travail des séances plénières ;
- Insuffisance des moyens des services administratifs d'appui au travail parlementaire ;
- Inadaptation de l'immeuble actuel de l'Assemblée nationale, originellement conçu comme palais de congrès, au travail parlementaire ;
- Absence d'immeuble convenable pour les services administratifs et les bureaux du Sénat.

4.1.1. Etat des besoins en capacités législatives du Parlement

Il résulte tant de nos entretiens avec les autorités du parlement que de nos discussions informelles avec les députés et sénateurs que les besoins en capacités législatives des parlementaires des deux chambres peuvent se ramener à la formation et à la dotation de moyens logistiques. D'une part l'Assemblée nationale, de par sa composition et de la diversité de l'origine de ses membres, et le Sénat, par sa nouveauté, ont chacun un besoin impérieux de se familiariser avec un certain nombre de concepts relatifs à leur rôle et responsabilité, aux principes fondamentaux du fonctionnement d'un parlement démocratique, au processus d'élaboration de la loi et aux rapports entre les deux chambres et aux rapports entre le parlement et les autres pouvoirs.

D'autre part, à cause de leur quasi-dénuement matériel, l'Assemblée et le Sénat tentent de remplir leur mission dans des conditions qui s'apparentent à un exploit. D'abord, l'immeuble qui abrite actuellement l'Assemblée nationale est totalement

inadapté à une assemblée législative car il était originellement conçu pour un Palais des congrès, tandis que le Sénat est logé dans un immeuble conçu pour une clinique. Ensuite, aucune des deux chambres ne dispose de moyens de sonorisation, de traduction et de vote électronique facilitant le travail des séances plénières. Enfin, le parlement manque de moyens logistiques tels que des bus, par exemple, pour permettre aux parlementaires d'effectuer des descentes dans les provinces pour être à l'écoute des citoyens.

4.1.2. Etat des besoins des Commissions techniques du Parlement

Si les textes attribuent au Parlement un rôle de premier plan dans la mise en application de l'Accord d'Arusha, le constat qu'il nous a été donné de faire au niveau des commissions des deux chambres parlementaires ne permet pas de conclure que cette institution est en mesure de procéder, dans les délais requis, à tous les aménagements d'ordre législatif, nécessités par les arrangements de l'Accord. En effet, les commissions techniques manquent singulièrement de tout au point de vue matériel : espaces pour travailler, ressources matérielles tels que le mobilier de bureau, des ordinateurs, des imprimantes, des photocopieuses, des téléphones, des appareils fax, un abonnement Internet, une caméra ou un appareil photo et des ressources documentaires.

Les demandes formulées par les présidents des commissions permanentes reprennent systématiquement ces besoins. L'un ou l'autre a demandé, en plus, un appareil enregistreur, un secrétariat opérationnel.

Une autre idée largement répandue est celle de multiplier les descentes sur terrain, ce qui suppose l'achat de véhicules appropriés et de carburant, ainsi que l'octroi de frais de mission (frais de transport, alimentation, hébergement,...). Ces visites à l'intérieur sont justifiées différemment selon les disciplines (par exemple : évaluation de l'assistance aux sinistrés, sensibilisation thématique de la population, identification et soutien des groupes vulnérables,...).

L'organisation de séminaires, d'ateliers ou de formations pourrait porter sur des thèmes très variés, comme ceux proposés par les présidents des commissions : le droit humanitaire, le concept genre, la problématique du Sida, la protection de l'enfant, les problèmes économiques, les négociations diplomatiques,...

Enfin, plusieurs responsables de commissions permanentes insistent sur les contacts extérieurs et l'échange d'expériences à travers des voyages d'études ou des stages à l'étranger.

4.2. Plan de formation

4.2.1. Problématique et options

4.2.1.1. Problématique de la formation au Parlement

Le problème de la formation des parlementaires, en général, des députés à l'Assemblée nationale, en particulier, est délicat à résoudre, à cause des différences et diversités de niveau qui les caractérisent. C'est la raison pour laquelle, toute approche relative à ce volet doit nécessairement prendre en compte, comme préalable incontournable, la détermination des parlementaires ciblés à concevoir une formation adaptée à leur niveau et à leurs besoins. D'autre part, le parlement de transition ayant effectué presque la moitié de sa législature, l'opportunité et la pertinence d'un certain type de formations qui doivent s'inscrire dans la durée doivent être examinées à la lumière des enjeux et nécessités actuelles et futures. Enfin, l'absence de permanence à l'intérieur d'une commission pendant toute une législature, à l'Assemblée nationale tout au moins, constitue un facteur qui doit conduire à une certaine prudence dans une stratégie d'élaboration d'un plan de formation durable.

Cette entreprise ne se présente pas de la même manière au Sénat. En effet, si les sénateurs burundais n'ont aucune expérience sénatoriale, ils ont cet avantage de constituer un groupe dont le niveau d'instruction est relativement homogène. Cette homogénéité et la permanence des membres des commissions techniques à l'intérieur de leurs commissions pourraient permettre d'élaborer un plan de formation cohérent à mettre en œuvre pour l'ensemble des sénateurs.

En tout état de cause, toute entreprise d'élaboration d'un plan de formation des parlementaires devra nécessairement s'articuler autour des trois piliers que sont (i) les commissions techniques, (ii), les parlementaires eux-mêmes et (iii) l'administration parlementaire. Cependant les entretiens et discussions que nous avons eus avec les parlementaires pour la conduite de la mission nous ont amenés à relever trois observations qui ont commandé notre démarche sur ce chapitre :

La première observation est que si les termes de référence de notre mission ont mis l'accent sur les commissions directement impliquées dans la mise en application de l'Accord, les autres commissions en sont également, d'une manière ou d'une autre, parties prenantes en ce qu'elles peuvent être saisies pour avis et doivent en conséquence être prises en compte dans le plan de formation ; d'autre part, du point de vue de leurs besoins, tant en équipement qu'en formation, toutes les commissions ont, à des nuances près, les mêmes préoccupations : celles-ci pourraient être regroupées en une rubrique qui ferait l'objet de propositions d'ensemble.

La deuxième observation est la grande disparité des niveaux d'instruction entre les députés tout au moins, qui exigera des choix aussi bien au niveau des plans de formation qu'à celui des groupes ciblés et qui tenteront de résoudre l'équation renforcement de capacités durables du parlement - disparité de niveau d'instruction - mobilité des parlementaires entre les commissions - temps restant pour la fin de leur mandat. Cependant, la nature même du parlementaire, commande à un certain réalisme dont il faudra s'accommoder: il ne pourrait y avoir d'homogénéité de niveau d'instruction à l'Assemblée nationale tant que le député sera élu et qu'aucun niveau de formation ne sera exigé comme condition d'éligibilité.

La troisième observation est le lien indissoluble qui existe dans le processus d'élaboration des lois entre les parlementaires et les structures qu'ils animent directement comme les commissions par exemple et l'administration parlementaire qui en constitue son socle, et que le renforcement des capacités de l'un ne peut produire d'effets véritablement efficaces sans le renforcement des capacités de l'autre.

4.2.1.2. Les options de formation au Parlement

Différentes options ont été envisagées, tant au niveau des types qu'au niveau des modules de formation. C'est ainsi qu'une formation de base et des formations spécifiques ont été retenues pour être adressées respectivement aux parlementaires et aux commissions techniques d'une part, et d'autre part des modules privilégiant des formes pédagogiques diversifiées pour la mise en œuvre de ces types de formation.

4.2.1.2.1. Formation de base des parlementaires

Il s'agirait de ce qui est communément appelé un «tronc commun» pour les parlementaires des deux chambres. Ce type de formation privilégie la formation du plus grand nombre et ne nécessite pas d'appel à l'expertise internationale. Il s'agira de leur inculquer des connaissances générales et des connaissances spécialisées sur le parlement, la maîtrise des outils et procédures de travail et les techniques de communication.

Les grandes orientations de ce que pourrait être un programme de formation, pourrait résulter :

- Du diagnostic révélant les priorités du parlement au regard de la situation actuelle ;
- Des projets prioritaires définis dans l'Accord d'Arusha ;
- De la nécessité immédiate d'assurer une formation aux parlementaires et aux commissions techniques ;
- Des priorités du Parlement burundais et du PNUD ;

- Des attentes des personnes interrogées, les parlementaires en particulier.

La disparité de niveau conduit à déterminer un premier objectif : organiser, pour la totalité des parlementaires, des sessions de mise à niveau en fonction des faiblesses repérées :

- **Les structures du parlement et l'organisation du travail parlementaire :**
 - Le parlementaire : le député, le sénateur : rôles et responsabilités, protection juridique;
 - Le fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
 - Procédure législative : toutes les étapes suivies par un projet ou une proposition de loi jusqu'à son vote par les deux chambres ;
 - Le bicamérisme et la navette ;
 - Les différents types de questions parlementaires ;
 - Le rôle des groupes parlementaires dans les procédures législatives.
- **Techniques de communication**
 - Formation des parlementaires en situation de travail sur le terrain, en province notamment :
 - 1) Préparation, approche et discours sur la sécurité, la paix et la réconciliation nationale à travers les valeurs traditionnelles ;
 - 2) Formation en techniques radiophoniques pour instaurer un dialogue permanent entre les parlementaires et leur électorat ;
 - L'animation au développement (montage de petits projets communautaires) ;
 - Initiation à internet.

La réalisation du module de ce cycle de formation pourrait prendre la forme de sessions pratiques (études de cas) qui alterneraient avec les approches théoriques et des périodes réservées aux débats. Les intervenants produiraient les supports de leurs exposés avant la tenue de ladite session.

A titre indicatif, le tableau ci-après propose les grandes lignes d'un module de formation pratique :

Thèmes	Objectifs & Publics cible	Modules	Observations	Calendrier
Formation générale	Parlementaires Cadres de l'administration parlementaire.	Cycle de sessions sur des thématiques stratégiques Exemples : Accord d'Arusha perspective stratégique instruments de politique de développement économique et social bonne gouvernance décentralisation droits fondamentaux « société civile » lutte contre la pauvreté	Experts nationaux et internationaux de haut niveau Office du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme au Burundi	
		Organisation du travail parlementaire Sténographie et sténotypie	Module CPF en collaboration avec la Faculté de Droit	
		Techniques documentaires : classement, archivage	Experts nationaux	
		Rédaction de note : communication écrite, constitution d'un dossier, rédaction d'une note de synthèse, compte rendu de réunion	Experts nationaux Experts nationaux Organismes privés	
		Procédure législative		
		initiation à l'informatique		
Apprentissage de Savoir-faire		Initiation à Internet	CPF Organismes privés	

Parlementaires	Parlementaire en situation de travail sur le terrain, en province	Formateurs occasionnels Experts internationaux
	L'animation au développement (montage de petits projets communautaires)	

4.2.1.2.2. Formations spécifiques

En face des parlementaires, dont il faudra renforcer les capacités législatives, en tant que représentant du peuple et législateur, l'urgence commande le renforcement des capacités des Commissions qui jouent un rôle fondamental dans le travail parlementaire. Elles en sont, avec les groupes politiques lorsque ceux-ci sont organisés, la cheville ouvrière. Il apparaît qu'à ce niveau le déficit majeur est celui d'une absence d'expertise, de véritable spécialisation. Ce déficit de capacités en expertise est aggravé par un déficit en équipements qui ne permet pas aux commissions d'assurer leur mission avec un maximum d'efficacité dans des délais convenables. Ces faiblesses expliquent d'ailleurs, en partie, que dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha, aucune initiative de lois d'origine législative n'a encore évolué au point d'être inscrite à l'ordre du jour d'une session parlementaire.

Pour combler ces carences, des formations spécifiques pourraient être dispensées aux membres des commissions, en tenant compte de leur domaine de compétence. Ces formations pourraient être conjointes aux commissions de l'Assemblée nationale et à celles correspondantes du Sénat et présenteraient l'avantage de créer une économie de moyens et de temps, et une certaine proximité entre les membres des deux chambres.

Il existe en effet au Sénat quatre commissions qui interviennent dans les mêmes domaines que celles correspondantes de l'Assemblée nationale. Il s'agit de la Commission des Questions politiques, diplomatiques, administratives, de défense et de sécurité, de la Commission des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et libertés fondamentales, de la Commission des questions économiques, des Finances et du Budget et de la Commission des questions sociales, de l'Éducation, de la Santé, de la Jeunesse et de la Culture.

a- Les Commissions Techniques du Parlement de transition

Il s'agira en partant de l'inventaire de l'état des lieux, de déterminer en particulier les besoins des commissions directement impliquées dans la mise en œuvre de l'Accord telles que visées par les termes de référence, étant encore une fois rappelé que l'ensemble

des autres commissions sont aussi concernées par la mise en œuvre de l'Accord et ont des besoins tout aussi importants et urgents que ceux des commissions qui seront examinées ci-après.

D'autre part, l'ensemble des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, en général, et celles visées par les termes de référence, en particulier, pourrait recevoir des formations communes puisque certains de leurs besoins sont identiques, particulièrement en matière de logistique. L'ensemble des commissions pourrait, par exemple, être doté d'équipements standard nécessaires à leur bon fonctionnement. Cette standardisation comprendrait les équipements fonctionnels, la formation dans une certaine mesure et les voyages d'études et d'information.

- **Les équipements**

Les commissions devraient être dotées du strict minimum en matériel fonctionnel, sans lequel toute performance législative serait hypothétique. Il s'agit d'espaces aménagés et dotés de mobiliers de bureau, y compris le mobilier de classement et d'appareils utilitaires pour permettre aux parlementaires de travailler dans des conditions acceptables.

L'une des priorités en matière de besoins des commissions techniques et qui est visible dès qu'on met les pieds à l'Assemblée nationale ou au Sénat est l'absence de structures d'accueil de ces commissions. La vérité est que le Parlement ne dispose pas d'espaces suffisants pour abriter les commissions qui se livrent à des solutions d'expédients si la salle dite latérale n'est pas disponible, ce qui est souvent le cas. C'est pourquoi, il est particulièrement urgent de doter l'Assemblée nationale et le Sénat en bureaux avec un minimum de mobilier: tables, chaises, meubles de rangement, appareils de téléphone, fax. C'est à une véritable gymnastique que se livrent les parlementaires pour passer un coup de téléphone. Le service du protocole et les bureaux des conseillers sont pris d'assaut chaque jour pour des coups de téléphone. Le résultat est que les performances des uns et des autres sont réduites, au moins, de moitié. Le téléphone et le fax étant des outils de travail utilitaires élémentaires et indispensables aux commissions, nous estimons qu'une dotation d'un appareil de téléphone et de deux appareils fax pour l'ensemble des commissions, serait de nature à les placer sur le plan professionnel à une certaine normalité.

- **La formation**

- *La formation en Informatique : initiation, bureautique et Internet*

Il est évident que de nos jours il est quasi-impossible de renforcer les capacités d'une structure comme une commission parlementaire sans outil informatique absolument nécessaire à son fonctionnement et la formation subséquente de ses membres au maniement de cet outil. La présence de micro-ordinateurs dans de nombreuses structures, l'évolution des domaines d'application de l'informatique et de ses utilisateurs potentiels prouvent que le Parlement est conscient de ses besoins dans les domaines d'utilisation des techniques modernes (avancées), et que ces besoins iront en s'intensifiant dans les années à venir.

C'est la raison pour laquelle une formation de base en atelier comme la suivante pourrait être dispensée aux parlementaires :

Formation de base Tous les parlementaires et les cadres de l'administration parlementaire	Initiation	Centre de Perfectionnement et de Formation Organismes spécialisés Exercices pratiques Mise en situation
	Bureautique	
	Perfectionnement	
Informatique spécialisée Commissions techniques suivant les domaines de compétence et cadres de l'Administration parlementaire	tableurs et graphiques	Organismes spécialisés Experts nationaux Experts internationaux sous région Experts nationaux
	informatique de gestion	
	informatique statistique	
	réseau	
	Initiation à Internet	
Parlementaire et fonctionnaires		

En outre, il s'agirait de vulgariser l'utilisation du Système d'Exploitation courant sur un micro-ordinateur, de rendre les parlementaires et les fonctionnaires de l'administration parlementaire à l'issue de leur session formation capables de :

- Rédiger des courriers (personnalisés, types) simples et complexes ;
- Créer, mettre en forme des documents professionnels (états financiers, rapports d'études) en utilisant conjointement le logiciel de traitement de texte et de tableur.

Ainsi le programme pourrait être axé sur les généralités telles que :

- 1) Introduction à la bureautique informatique générale ;

- 2) Manipulation de l'ordinateur sous Windows ;
- 3) Notion de logiciels et de suites logiciels ;
- 4) Traitement de texte (logiciel Word) ;
- 5) Études des principales commandes et fonctions ;
- 6) Fusion et publipostage (enveloppes, étiquettes, lettres types) ;
- 7) Mise en forme et impression de documents ;
- 8) Fonctions évoluées : indexation, table des matières, pagination ;
- 9) Les tableaux ;
- 10) Les graphes et éventuellement les dessins ;
- 11) Interactions avec d'autres logiciels.

Ce module de formation pourrait se réaliser en prévoyant par exemple trois séquences de trois, trois, et quatre jours pour permettre une pratique réelle entre les stages espacés d'au moins quinze jours. Des tests préalables permettraient d'avoir des groupes homogènes en vue de faciliter les apprentissages. Les exercices seraient constitués par des cas pratiques sur ordinateur.

Au regard de ce qui précède, une dotation d'au moins deux ordinateurs par commission, dont un portable pour le président et/ou le rapporteur, serait hautement souhaitable.

o *Les voyages d'études et d'information.*

L'organisation de voyages d'études et d'information pour deux membres au moins de chaque commission (le président et le rapporteur par exemple) dans deux pays à tradition parlementaire similaire serait aussi d'un très grand apport et leur permettrait, entre autres avantages, de disposer d'une connaissance comparative des réformes institutionnelles dans les pays en situation de sortie de crise et de nouer des partenariats avec des institutions homologues.

o *Une assistance technique.*

D'autre part, une assistance technique aux études et propositions de lois préparées par toutes les commissions pourrait être mise à la disposition du Parlement. Cette assistance technique qui serait attachée à la cellule juridique de l'Assemblée nationale s'attacherait essentiellement à la formation des cadres de l'administration parlementaire en matière d'études, de conception et de rédaction de propositions de lois, tout en assistant techniquement les

provinces en particulier. A cet effet, des modules de formations pratiques et interactifs seraient élaborés par l'Office des Droits de l'Homme en concertation avec le Parlement.

3) Les Commissions chargées des Finances et du Budget

Cette commission souffre d'un déficit de capacités humaines et matérielles pour mener à bien sa mission. Les entretiens avec les membres de cette commission relèvent qu'elle n'a en réalité aucun moyen d'assurer le contrôle des ressources et des charges permanentes de l'Etat, encore moins le contrôle de l'exécution de la loi des finances. C'est sur la base de ces observations que des procédures et instruments de contrôle de la loi de finances doivent être créés et retenir comme priorité la formation des membres de la commission.

Pour ce qui est de la création des nouveaux instruments de contrôle parlementaire d'exécution du budget, celle-ci pourrait se réaliser avec l'assistance technique d'experts internationaux ou nationaux, en collaboration avec le ministère des finances du Burundi. L'un des objectifs serait la conception d'un « Manuel de contrôle parlementaire de l'exécution des finances publiques ».

Pour être complétée, cette entreprise devra s'accompagner d'ateliers de formation qui porteraient, notamment, sur :

1. Concept et méthodologie d'un budget ;
 - Processus d'élaboration du budget ;
 - Interprétation des indicateurs économiques et leur influence sur le budget
 - les aspects monétaires du budget.
2. Le « rôle du Parlement dans l'approbation et le contrôle des finances publiques de l'Etat et des collectivités locales ».

Ces ateliers cibleraient à titre principal, mais non exclusif, les membres de la commission des finances et permettraient aux pouvoirs législatif et exécutif de statuer sur le diagnostic et de s'accorder sur les instruments de base nécessaires à un contrôle parlementaire effectif.

D'autre part, l'intervention de la Faculté de droit de l'Université du Burundi pourrait s'avérer très utile pour des modules de formation spécialisée des membres de la commission en « droit budgétaire et finances publiques » dans le cadre d'un partenariat des deux institutions. Ces modules, dont la durée ne dépasserait pas plus de 30 jours, s'adresseraient en particulier aux membres de la commission des finances et aux présidents et rapporteurs des autres commissions.

Décentralisation et développement régional	Membres Commission des Affaires Politiques Adm. et Institutionnelles Comm. Agricult. Comm. Affaires Economiques	déconcentration et décentralisation	Intervenants nationaux et internationaux Concours selon les modules : CPF Université Instituts spécialisés session en province, NGOZI par exemple
		administration territoriale	
		analyse régionale et planification participative	
		économie rurale	
		développement local et communautaire société civile	
		étude du milieu et gestion du terroir	

2) Les Commissions chargées de la Justice et des Droits de la Personne Humaine

Le rôle de cette commission est essentiel dans un pays qui a été fortement secoué par de multiples crises émaillées par des violations graves et récurrentes des droits humains. Cependant, malgré cela, force est de constater qu'elle est logée dans la même enseigne que les autres commissions et a des besoins qui peuvent s'articuler en deux points : besoins en équipements et besoins en formation pour lui permettre de renforcer ses capacités pour la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord et en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme.

Il pourrait être envisagé une collaboration étroite entre des organisations de défense des droits de l'Homme, telle que la ligue ITEKA, pour l'organisation conjointe de séminaires sur le rôle du Parlement dans l'élaboration d'un environnement juridique protecteur des droits de l'homme.

L'Office du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme au Burundi (OHCDHB) s'est montré très intéressé par des interventions au profit de cette commission, en particulier, et le Parlement, en général, à l'aide de modules de formation spécialisée en matière de droits humains et libertés fondamentales. Un accord de partenariat pourrait être conclu avec cette structure spécialisée, compte tenu de son expérience et de sa connaissance de l'environnement, des hommes et des problèmes. L'OHCDHB pourrait prendre en charge, dans une perspective bien globale, les membres de toutes les autres commissions dans le but de leur donner les moyens de véhiculer les concepts de droits humains lors de leurs contacts avec leurs électeurs, au niveau des

commissions et/ou les parlementaires qui le désirent dans les initiatives allant dans le sens d'une proposition de loi et de les familiariser à l'analyse critique et à la rédaction législative.

Une fois les besoins en équipements et le type de formation commune à toutes les commissions déterminés, ces dernières pourraient recevoir des formations correspondantes à leurs besoins spécifiques.

1) Les Commissions chargées des Affaires Politiques, Administratives et Institutionnelles

Le rôle de cette commission est essentiel dans la mise en application de l'Accord. Non seulement elle ne dispose d'aucune ressource humaine techniquement apte à concevoir, rédiger et déposer sur la table de l'Assemblée nationale des propositions de lois, mais elle a encore besoin de renforcer ses capacités d'analyse des projets de lois et de proposition d'amendements pertinents.

Cependant, cette commission est dépourvue du minimum indispensable à son bon fonctionnement. Les besoins fondamentaux de cette structure peuvent se ramener à deux nécessités :

1. La nécessité d'une formation spécialisée des membres de la commission sur la problématique de réforme administrative et de bonne gouvernance au Burundi qui pourrait se concevoir sous forme d'ateliers qui seraient animés par des experts nationaux internes ou externes au Parlement ;
2. La deuxième nécessité pourrait être constituée par une assistance technique aux études et à la conception des propositions de lois dans le but de les familiariser à l'analyse critique et à la rédaction législative. La finalité de cette assistance serait de leur donner les capacités nécessaires à l'exercice d'un droit constitutionnel rarement exploité : l'initiative des lois.

Par ailleurs un module sur des thèmes indicatifs comme ceux contenus dans le tableau ci-après, et avec la participation des commissions dites de développement, pourrait être envisagé dans les provinces, avec la participation de l'administration territoriale et des acteurs locaux :

L'organisation de voyages d'études et d'information pour deux membres au moins de la commission (le président et le rapporteur par exemple) dans deux pays à tradition parlementaire similaire serait aussi d'un très grand apport et permettrait, entre autres avantages, l'acquisition de connaissances comparatives des mécanismes de contrôle budgétaire parlementaire et de développer des partenariats avec des institutions homologues.

Enfin, l'ensemble des commissions devrait se voir doter d'outils informatiques, dont un ordinateur portable au moins pour le président ou le rapporteur, et recevoir une formation sur Internet et les nouvelles technologies de l'information qui contribuerait à améliorer l'image et le rendement du pouvoir législatif.

4.3. Les besoins de l'administration parlementaire.

4.3.1. Besoins de l'administration de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale dispose effectivement d'une administration, mais cette dernière est caractérisée par une faiblesse structurelle et un déficit de capacités expertales pour lui permettre d'apporter aux députés un appui conséquent dans la rédaction de la loi et le contrôle du gouvernement.

Pour aborder les besoins de l'administration de l'Assemblée nationale, il faudrait l'envisager sous le double angle de son évolution historique récente et de sa composition. Avant la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, l'Assemblée nationale comptait 118 députés avec un effectif de fonctionnaires déjà suffisant. L'avènement de cet Accord et les arrangements qui s'en sont suivis ont entraîné un accroissement de l'effectif parlementaire avec la nomination de 61 députés supplémentaires représentant des partis signataires de l'Accord qui ne comptaient aucun député ou un seul, sans augmentation significative du personnel administratif. Il s'est ainsi créé un déséquilibre entre l'accroissement du volume de travail qui est désormais dévolu à l'institution parlementaire avec la mise en application de l'Accord et leur effectif qui n'a pas été suffisamment renforcé.

D'autre part, comme toute administration, celle de l'Assemblée du Burundi n'est pas homogène. Elle est composée de cadres de direction et de cadres de collaboration. Cette distinction, dont il faudra tenir compte pour envisager une proposition de plan de formation, nous amènera à aborder successivement les besoins du personnel d'appui avant de nous pencher sur ceux des cadres.

4.3.1.1. Les cadres de collaboration.

Ils effectuent les opérations matérielles et comptables indispensables au fonctionnement de l'Assemblée et assurent de multiples missions répondant aux exigences d'une assemblée législative : transcription authentique des débats, documentation, archivage et recherches.

4.3.1.2. Les cadres de direction.

Ce sont les collaborateurs directs des députés dans leur rôle de législateur et leur mission de contrôle du Gouvernement et qui exécutent les tâches de conception. Ils assument, soit des fonctions de recherche ou de rédaction, soit des fonctions de mise en œuvre des procédures ou de gestion administrative.

4.3.1.3. Le Département législatif

C'est un des départements les plus importants et sur lequel repose la quintessence même du travail des députés. Il ne peut être envisagé de renforcer les capacités législatives des parlementaires et celles des commissions techniques sans renforcer sérieusement les capacités des cadres de ce département qui est composé de trois services dont nous examinerons sommairement les effectifs, les attributions et les besoins.

Il est chargé de la recherche des renseignements de tous ordres concernant les membres de l'Assemblée nationale, notamment le statut des parlementaires et les questions relatives au mandat parlementaire, la préparation des sessions (ouverture et clôture), l'enregistrement des projets et propositions de loi, des amendements, rapports, avis, la rédaction et publication des procès-verbaux (sommaires et *in extenso*), l'assistance aux commissions (secrétariat, convocation, tenue des procès-verbaux, rappel au règlement) et la publication du journal parlementaire. Il comprend trois services :

- 1) Le service des Séances et procès-verbaux ;
- 2) Le service des Commissions ;
- 3) Le service de la documentation et des archives.

Des visites effectuées au niveau de ce département et des entretiens que nous avons eus avec sa responsable, nous retenons trois urgences :

1. le renforcement des effectifs qui font cruellement défaut dans ce département ;
2. la formation à tous les niveaux du département sur l'organisation du travail parlementaire et la rédaction législative, et sur la maîtrise de l'outil informatique ;
3. le renforcement en ressources matérielles et documentaires.

4.3.1.4. Département Administratif et Financier

Ce département est chargé de la gestion des ressources humaines, la gestion administrative, la gestion financière, la gestion du patrimoine et la préparation du budget. Tout comme le département législatif, ses besoins se ramènent à un déficit humain et matériel et à un manque de formation.

4.3.1.5. La Cellule Juridique du Cabinet

Elle joue un rôle capital dans le processus législatif puisqu'elle est, notamment, chargée :

- De l'analyse de tous les projets de lois inscrits à l'ordre du jour ;
- Du suivi de toute la procédure législative ;
- D'assister le bureau sur toutes les questions faisant l'objet de controverses juridiques ;
- Du suivi, pour le compte de l'Assemblée nationale, du contrôle de l'action gouvernementale.

Ce travail immense n'est cependant exécuté que par deux juristes, ce qui est manifestement insuffisant et a un impact considérable sur leur production tant en termes de qualité, qu'en termes de périodicité. Un entretien avec le Conseiller juridique du Président de l'Assemblée nationale a permis de relever les besoins les plus urgents de cette structure qui s'articulent autour des moyens humains et matériels, et des besoins en formation. Au titre des moyens humains, le recrutement de quatre juristes supplémentaires serait une priorité absolue pour faire face aux ordres du jour des sessions généralement très chargées. Il a été noté qu'un renforcement d'effectifs devrait nécessairement s'accompagner de l'aménagement d'espaces pour les accueillir, ce qui n'est pas du tout évident avec la configuration actuelle des locaux de l'immeuble de l'Assemblée nationale.

En termes de formation, les juristes de cette cellule pourraient bénéficier de stages de formation de moyenne durée dans des pays développés à tradition bicamérale et qui pourraient porter, notamment, sur :

- les techniques d'analyses des projets ou propositions de loi ;
- les techniques de rédaction législative ;
- l'utilisation de l'outil informatique avec des applications spécifiques aux services juridiques d'une assemblée législative.

Pour ce faire, quatre ordinateurs installés en réseau, un pour chaque élément de la cellule serait souhaitable ; des ouvrages de droit constitutionnel, de droit parlementaire ainsi que d'autres plus spécifiques leur seraient aussi d'une grande utilité.

A toutes fins utiles, il n'est peut-être pas superflu de rappeler que les cadres attachés au cabinet ne sont pas des fonctionnaires de l'Assemblée nationale et qu'ils jouissent d'un statut spécial et de conditions avantageuses. Cependant, la stabilité de l'emploi ne leur est pas garantie.

4.3.2. Nécessité et besoins d'une administration sénatoriale

L'administration parlementaire est destinée à apporter une aide technique et intellectuelle aux parlementaires pour leur permettre d'accomplir leur mandat dans les meilleures conditions. Cette administration n'existe pas du tout au Sénat et il faudra la créer de toutes pièces. A l'heure actuelle, on peut observer que les membres du Bureau du Sénat jouent à toutes partitions : non seulement ils exercent leurs attributions de parlementaires, mais dans le même temps, ils se dédoublent en fonctionnaires pour effectuer des travaux qui auraient dû être faits par des agents d'une véritable administration. Ce dédoublement fonctionnel présente l'inconvénient très lisible que le travail du sénat est fait avec plus ou moins de bonheur et les membres du bureau en particulier sont très occupés.

Compte tenu de sa nécessité absolue et de l'urgence, il pourrait être envisagé la mise sur pied, en tout cas au tout début, d'au moins deux départements : un département administratif et un département législatif.

Au département administratif, il incomberait toute la logistique, avec notamment les services des affaires administratives générales, du personnel, des achats et des moyens matériels, des affaires financières, de la bibliothèque, des archives, de la recherche, des études et de la documentation qui constituent ensemble un immense réservoir de ressources informatives, des comptes rendus analytiques, du compte rendu intégral, de la communication et de l'information multimédia, cette dernière occupant une place stratégique pour la promotion de l'image du Sénat ;

Quant au département législatif, il serait conçu pour apporter aux sénateurs une aide précieuse dans l'élaboration des textes de loi et dans les attributions de contrôle qui lui sont dévolues par la constitution ; il serait chargé notamment de l'application des règles de procédures, des tâches de conception, de recherche et de rédaction des comptes rendus analytiques, du compte rendu intégral, de la communication et de l'information multimédia, cette dernière occupant une place stratégique pour la promotion de l'image du Sénat.

4.4. Cadre et Instances de la formation

Une fois les grandes orientations du plan de formation déterminées, il reste à situer les cadres à l'intérieur desquels doivent se réaliser ces formations. Par ailleurs, devant la multiplicité des programmes de renforcement de capacités du Parlement de transition par des organisations intervenant au Burundi, il est nécessaire d'amener tout ce monde à une certaine cohérence pour éviter les duplications, les pertes de temps et de fonds, et de créer ainsi une synergie entre les différents intervenants en vue d'une optimisation des résultats.

Des contacts ont été également pris avec des institutions susceptibles de pouvoir répondre, au plan local, à une demande d'organisation de formation continue. Sur la base de nos propres entretiens, nous pouvons distinguer quelques institutions susceptibles de devenir des opérateurs partenaires : il s'agit du Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi (CPF), de la Faculté de Droit de l'Université du Burundi et de l'Agence Universitaire de la Francophonie, (AUF).

4.4.1. Le Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi (CPF)

Le CPF a été créé pour assurer la formation d'accès à l'emploi des fonctionnaires recrutés comme cadres au sortir de l'Université. Cette fonction est toujours remplie avec, en plus, des stages organisés à la demande. Le centre dispose de locaux importants : onze salles de cours de 30 à 50 places, une salle de conférence de 500 places, un laboratoire informatique et un centre de documentation.

Une douzaine de formateurs permanents et une dizaine de formateurs occasionnels ont assuré en moyenne, ces deux dernières années, 1200 heures de formation pour 2300 et 3000 stagiaires. Si l'on prend en référence des standards de formation supérieure, le volume d'activités correspond à 40 modules de 30 heures pour 65 participants par module. Les trois champs de spécialisation du Centre sont, entre autres :

- Administration publique: gestion et techniques administratives, gestion des ressources humaines, finances publiques et gestion budgétaire ;
- Gestion : management général, privatisation, marketing ;
- Informatique : traitement de texte, tableurs, base de données...

Le CPF sert surtout à répondre aux besoins des cadres de collaboration et devrait être renforcé pour répondre de façon pertinente aux besoins de formation des cadres de direction. Pour autant que le CPF pourra assurer des formations de haut niveau avec des

formes pédagogiques innovantes il a vocation à être une des structures d'accompagnement du dispositif de formation initiale et continue des organes parlementaires.

4.4.2. La Faculté de Droit de l'Université du Burundi

Certains secteurs de l'Université sont sensibles au besoin de réforme et de renforcement de capacités des différents secteurs de l'Etat. Il apparaît indispensable de soutenir toutes les initiatives allant dans le sens d'une professionnalisation des formations initiales et d'une distribution de formation de base. Il en est de même pour la Faculté de Droit de l'Université du Burundi qui pourrait intervenir utilement dans le renforcement de capacités du Parlement en particulier.

Cette faculté, en concertation avec les bailleurs de fonds et les bénéficiaires, pourraient envisager un partenariat dont l'objet serait d'assurer la formation continue des parlementaires et des fonctionnaires de l'administration parlementaire sur des sujets relatifs au droit spécialisé et aux finances publiques. Cette initiative doit être encouragée, dans la mesure où elle doit permettre à la fois de :

- participer au renforcement des capacités nationales en améliorant les ressources humaines de l'université ;
- retenir des universitaires susceptibles d'être attirés hors de l'université voire du pays ;
- d'améliorer par effet induit la qualité des formations initiales.

Le potentiel humain de l'Université est quantitativement et qualitativement faible et les quelques professeurs qui émergent sont très sollicités à l'extérieur. Le renforcement des capacités de l'Université passe aussi par des solutions permettant de mobiliser les compétences en formation permanente.

4.4.3. L'Agence Universitaire de la Francophonie

L'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF), bureau des grands lacs, dispose d'un campus numérique et d'un équipement pour enseignement à distance, sans compter un réseau de formateurs d'autres universités francophones qui est mobilisable. Cette institution à caractère internationale peut constituer un point d'appui intéressant tant pour son potentiel local que pour ses liens organiques avec l'université nationale et les universités régionales (Zone des grands lacs) et internationales (Afrique, Europe, Canada, etc.).

Dans le cadre du plan de formation des organes du Parlement de transition, l'AUF peut, dès l'année 2002, mobiliser ses moyens et son réseau universitaire avec des concours locaux et internationaux et assurer le déroulement de modules pilotes qui associent présentiel, enseignement à distance et multimédias. Des domaines relatifs, entre autres, aux droits spécialisés, à la bonne gouvernance et aux finances pourraient être identifiés. L'AUF devrait être considérée comme un opérateur privilégié en particulier dans l'organisation d'un cycle de conférences de haut niveau. Son concours peut être gracieux et à ce titre, il devient un partenaire donateur et/ou aidé, complémentaire au dispositif général.

4.5. Instances de la formation

L'expérience a montré que la plupart des organisations intervenant dans le renforcement de capacités du parlement élaborait des programmes à partir de leur siège, sans aucune connaissances vécues des réalités du Parlement burundais, de ses besoins et de ses priorités. Il s'ensuit une cacophonie où tous ces intervenants font à peu près les mêmes choses. Le résultat le plus remarquable est la répétitivité des thèmes de séminaires qui finissent par ne plus intéresser les parlementaires. C'est au regard de ce qui précède que le Bureau du Parlement a exprimé sa volonté de voir figurer dans le présent rapport des instances chargées d'exprimer les points de vue du Parlement de transition sur des projets qui l'intéressent au premier chef. Ainsi, aux différentes étapes de la procédure seront sollicitées trois instances spécifiques :

4.5.1. Le Conseil de la formation

Présidé par un membre du Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, il est composé des représentants des bénéficiaires (députés, sénateurs et fonctionnaires), des principales institutions de formation nationales et des donateurs et/ou organisations nationales et internationales intervenant dans le domaine parlementaire. Il peut également se voir associé des personnalités extérieures qualifiées pour apporter une contribution appréciable dans la conception et la formulation des plans de formation des parlementaires.

Le conseil serait chargé des orientations stratégiques et de la validation du plan de formation. Sauf en cas de nécessité, il se réunit une à deux fois par an pour prendre connaissance du bilan annuel et proposer les grandes orientations de l'exercice suivant. Le secrétariat permanent est assuré par le secrétariat général du Sénat. Il coordonne l'ensemble des projets destinés au Parlement de transition.

4.5.2. Le Comité de pilotage de la formation

Regroupant des représentants des différents partenaires, dont les donateurs, il assure le suivi de l'exécution du plan. Animé par l'équipe opérationnelle, le comité de pilotage se réunit à un rythme régulier et veille à la réalisation optimale du plan et de son programme annuel. Il permet par les échanges d'informations et la concertation d'assurer l'évaluation, d'éviter les redondances, de permettre les économies d'échelle, de faciliter la mise en synergie et la transférabilité.

Il peut créer en son sein une commission pédagogique, formée, en partie, de professionnels de la formation, pour avis et évaluation des questions proprement pédagogiques. Le comité de pilotage travaille en étroite collaboration avec toute structure qui aurait en charge la coordination des politiques de « renforcement des capacités du Parlement ». Le secrétariat permanent du comité de pilotage serait tenu par le secrétariat général de l'Assemblée nationale. Il se réunit mensuellement, et autant de fois que de besoin, pour proposer des contenus aux actions, des formateurs, participer aux évaluations et débattre de toute question concernant la formation.

4.5.3. Les équipes opérationnelles

C'est le maillon essentiel du dispositif. Une ou des équipes doivent être responsables de l'exécution du plan de formation : montage des formations, sélection des publics et la logistique. Ce sont les équipes opérationnelles qui mettent en œuvre le plan dans son quotidien et réalisent les fiches action, préparent et/ou réalisent l'exécution, veillent à l'évaluation. Les équipes réalisant les différents programmes sont coordonnées pour assurer l'harmonie et la cohérence du plan. Les personnes en charge de l'exécution générale du plan et des principaux programmes devront avoir une compétence affirmée en gestion de projet et s'inscrire dans une approche « Renforcement de capacités du parlement »

Chapitre V. RECOMMANDATIONS

Deux séries de recommandations peuvent être émises en rapport avec les deux parties principales du rapport.

5.1. Recommandations relatives à la mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha

5.1.1. Recommandations générales

- Améliorer les relations entre les partenaires politiques étant donné qu'elles influencent fortement le travail de mise en conformité du cadre juridique avec l'Accord d'Arusha ;
- Mettre sur pied un cadre politique de concertation entre le Gouvernement, le Parlement et la CSA en vue de trouver des solutions à toutes les difficultés pouvant survenir dans la mise en application de l'Accord d'Arusha ;
- Concevoir un mécanisme opérationnel intégrant la CSA dans le processus législatif, ce qui suppose au préalable une meilleure collaboration entre le Gouvernement, le Parlement et la CSA ;
- Recourir à l'assistance technique pour contribuer à la mise en place des réformes et à l'élaboration des textes de lois ;
- Elaborer un programme législatif consensuel qui tienne compte des priorités et du contexte politique.

5.1.2. Recommandations relatives au Parlement

- Sensibiliser les parlementaires sur leur rôle de législateur et les inciter à initier plus souvent des propositions de lois, notamment en rapport avec les dispositions de l'Accord d'Arusha ;
- Créer, au sein de chacune des deux chambres, un service de la loi doté de cadres compétents qui auraient pour missions d'appuyer les parlementaires dans l'analyse des projets ou des propositions de lois ainsi que dans la rédaction de propositions de lois ;
- Renforcer le contrôle de l'action gouvernementale et de la mise en application de l'Accord d'Arusha ;
- Clarifier les relations entre les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et la Commission de suivi des réformes de l'administration publique et de l'administration de la justice ;
- Doter le Parlement de ressources humaines et matérielles à la hauteur de la mission lui assignée par l'Accord d'Arusha pendant la période de transition ;

- Améliorer le statut des fonctionnaires du Parlement appelés à jouer un rôle central dans le développement de l'institution parlementaire ;
- Mettre en place des mécanismes formels et informels de concertation entre les parlementaires et la société civile.

5.1.3. Recommandations relatives au Gouvernement

- Réserver une suite aux rapports de la CSA ;
- Redynamiser la Commission Nationale de Législation afin qu'elle puisse exercer normalement ses attributions, y compris la préparation des textes requis par l'Accord d'Arusha ;
- Appuyer le travail de la Commission technique juridique en lui octroyant des moyens complémentaires ;
- Renforcer les capacités juridiques des départements ministériels ;
- Envoyer les lois promulguées par le Président de la République à l'Assemblée nationale.

5.2. Recommandations relatives au plan de formation

- Faire de la formation des parlementaires une action permanente et prioritaire ;
- Plaidoyer en vue d'obtenir les financements nécessaires des bailleurs de fonds à la mise en œuvre du plan de formation préconisée dans la présente étude ;
- Renforcer la formation des fonctionnaires du Parlement ;
- Conclure un accord avec les instances de formation locales : Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi, la faculté de Droit de l'Université du Burundi et l'Agence Universitaire de la Francophonie dans le cadre d'une formation continue ;

- Créer au niveau du Parlement des instances de formation qui détermineront les besoins et priorités des deux chambres en matière de formation, valideront les programmes et en assureront le suivi pour éviter les duplications et redondances.
- Commander sans délai une étude de faisabilité afin de :
 - définir et concevoir un système informatique qui permettra de réaliser au mieux, l'optimisation et l'informatisation des méthodes de travail adaptées à l'Assemblée nationale et au Sénat de transition ;
 - Planifier la mise en œuvre de ce système sur la base des solutions et recommandations retenues dans l'étude ;
 - Proposer un programme détaillé pour la formation à l'exploitation et à l'utilisation du système ;
 - Proposer et réaliser un programme d'entretien préventif du parc informatique ;
 - Concevoir un environnement de gestion du système informatique ;
 - En cas d'approche modulaire, proposer un chronogramme qui tient compte des priorités retenues.

ANNEXES

1. Termes de référence : consultation sur la mise en conformité du cadre juridique du Burundi avec l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ;
2. Documentation ;
3. Programme d'entretiens et de réunions ;
4. Questionnaire pour la préparation des rencontres.

**TERMES DE REFERENCE
CONSULTATION SUR LA MISE EN CONFORMITE
DU CADRE JURIDIQUE AVEC L'ACCORD D'ARUSHA**

Contexte/Justification

Conformément à la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, la Constitution de Transition a mis en place un Parlement bicaméral : L'Assemblée Nationale à base élargie et le Sénat. Le Parlement de Transition est chargé d'examiner le cadre juridique actuel en vue de le conformer avec l'Accord d'Arusha.

A. Objectif global

Appuyer le Parlement de Transition à la conception et la formulation d'un programme législatif et de renforcement des capacités des Parlementaires approprié à la mise en conformité des textes législatifs à l'Accord d'Arusha.

B. Objectifs spécifiques

- Evaluer l'adéquation du cadre législatif actuel avec les impératifs de l'Accord d'Arusha, y compris les besoins en formation des membres des commissions chargées des thèmes relatifs à la gouvernance démocratique, à savoir les commissions politique institutionnelles, justice et droits de l'homme, affaires sociales, etc. ;
- Déterminer les besoins des Parlementaires en formation eu égard à la mission du parlement de moderniser le corpus législatif national ;
- Elaborer un programme législatif qui permettra aux commissions parlementaires d'adresser les aspects juridiques et législatifs pertinentes aux reformes prévues par l'Accord d'Arusha ;
- Elaborer un plan de formation à l'intention des membres des commissions parlementaires impliquées dans la modernisation de lois.

Activités

- 1) Conduire une analyse opérationnelle, y compris les besoins du Parlement, à la lumière de l'Accord d'Arusha;
- 2) Analyser le cadre législatif et réglementaire actuel avec les dispositions de l'Accord d'Arusha, proposant un programme législatif visant la conformité du droit burundais avec l'Accord d'Arusha ;
- 3) Préparer et animer un séminaire permettant aux Parlementaires de discuter de l'analyse opérationnelle et du programme législatif proposé;

- 4) Accorder une attention particulière aux commissions parlementaires traitant des thèmes relatifs à la gouvernance démocratique, notamment les questions politiques et institutionnelles, de droits fondamentaux et de justice, du rapatriement/réinsertion des réfugiés ;
- 5) Evaluer les besoins en formation des parlementaires, en général, et des commissions impliquées dans la mise en conformité avec l'Accord d'Arusha, en particulier, formulant ainsi un plan de formation pour la période 2002-2004.

Résultats attendus

La mission de consultation remettra au PNUD un rapport comprenant au moins les éléments suivants :

- 1) Un diagnostic de l'adéquation du cadre législatif actuel avec les impératifs de l'Accord d'Arusha ;
- 2) Une proposition de programme législatif susceptible de permettre aux commissions chargées des questions relatives à la gouvernance démocratique d'adresser la modernisation du cadre juridique burundais ;
- 3) Un plan de formation des parlementaires, y compris des commissions parlementaires pré-citées pour la période 2002-2004 ;
- 4) Un atelier de restitution et de validation de l'analyse opérationnelle et du plan de formation.

Composition de la mission

- 1 Consultant International – Chef de mission
- 1 Consultant national

Qualifications

Consultant International

- 1) Diplôme universitaire en droit ;
- 2) Expérience professionnelle d'au moins 7 ans des programmes ou projets de gouvernance ou de développement institutionnel dans des pays en situation de sortie de crise ;
- 3) Expérience en matière de conseils en gouvernance auprès d'autorités nationales de haut niveau ;
- 4) Français courant, notions d'anglais ;
- 5) Maîtrise des grands logiciels de traitement de texte et de tableurs.

Consultant National

- 1) Diplôme Universitaire en droit ;

- 2) Expérience d'au moins 5 ans dans les domaines de la recherche et de la pratique du droit ;
- 3) Français courants, notions d'anglais ;
- 4) Maîtrise de grands logiciels de traitement de textes et de tableurs.

Calendrier

DOCUMENTATION

- Rapport de mission de la Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, 14 février 2002.
- Rapport du groupe de travail de dresser un inventaire des textes législatifs et réglementaires empêchant la liberté politique en faisant obstacle à l'application du Protocole II de l'Accord.
- Politique sectorielle 2002-2004, Ministère de la Justice.
- CSA, Tableau comparatif du groupe de travail sur l'inventaire des dispositions de la Constitution de transition et de la loi sur le parlement en allégation de violations de l'Accord d'Arusha.
- Décret n° 100/046 du 14/03/02 portant création d'une commission technique juridique chargée de préparer certains textes de lois prévus dans le programme du Gouvernement de transition.
- Instruction intérieure n° 130/PAN/10 du 15 décembre 1998 portant règlement administratif de l'Assemblée Nationale de Transition.
- Gouvernement de Transition : Evaluation de l'application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation six mois après l'installation du parlement de transition, 31/08/02.
- Le contrôle de l'application de l'Accord d'Arusha : rôle du Parlement et de la Commissions de Suivi de l'Accord, exposé de NAHIMANA Pierre-Claver, 1^{er} Vice-Président du Sénat au séminaire sur « le Parlement de Transition et la mise en application de l'Accord d'Arusha » organisé par NDI-IRI les 25 et 26 novembre 02.
- Plan global de formation pour l'administration publique : rapport de mission Projet de Gouvernance économique.
- Rapport sur le projet de réforme du cadre juridique de la presse et de la communication au Burundi : par Abdou Latif Coulibaly.

LISTE DES PERSONNES RENCONTEES OU CONTACTEES

N°	NOM ET PRENOM	TITRE	CATEGORIE
1	Hon. BARARUNYERETSE Libère	Président	Sénat
2	Hon. NAHIMANA Pierre Claver	1 ^{er} Vice-Président	Sénat
3	Hon. NGENZEBUHORO Frédéric	1 ^{er} Vice-Président	Assemblée Nationale
4	Hon. NIYUHIRE Angèle	Secrétaire Générale	Assemblée Nationale
5	Hon. BITARIHO Raphaël	Secrétaire Général Adjoint	Sénat
6	Hon. KAGIMBI Laurent	Président de Commission des Affaires Etrangères et de la Coopération	Assemblée Nationale
7	Hon. KUBWIMANA Vincent	Président de la Commission des Affaires Economiques et de la Planification	Assemblée Nationale
8	Hon. NDIKUMANA Victoire	Présidente de la Commission des Finances et du Budget	Assemblée Nationale
9	Hon. SENDEGEYA Christian	Président de la Commission Bonne Gouvernance, Privatisation et Contrôle	Assemblée Nationale
10	Hon. NTIBAYAZI Léonidas	Président de la Commission de la Justice, des Droits de la Personne Humaine et de la Prévention du Génocide et de l'Exclusion	Assemblée Nationale
11	Hon. NZOBONARIBA Philippe	Président de la Commission des Affaires Sociales et de la Lutte contre le SIDA	Assemblée Nationale
12	Hon. NDIKUMANA Madeleine	1 ^{ère} Vice-Présidente de la Commission Genre, Protection de l'enfant et Egalité des Chances	Assemblée Nationale
13	Hon. RUTOMERA Pierre Claver	Président de la Commission Education, Jeunesse, Sports, Culture et Communication	Assemblée Nationale
14	Hon. MANWANGARI Léon	Président de la Commission des Affaires Politiques, administratives et Institutionnelles	Assemblée Nationale
15	Hon. NIBOGORA Oscar	Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité	Assemblée Nationale
16	Ernest MBERAMIHETO	Directeur Général	Assemblée Nationale
17	Floride AHITUNGIYE	Directrice de la législation	Assemblée Nationale
18	Vincent NGENDAMBIZI	Conseiller juridique du Président	Assemblée Nationale
19	Hon. SIBOMANA Adrien	Député	Assemblée Nationale
20	Hon. MRORA Sylvestre	Membre	Commission de suivi des réformes de l'administration

			publique et de l'administration de la justice
21	Hon. RUKINGAMUBIRI Bernard	Membre	idem
22	Me Lucie NZORIJANA	Membre du Conseil exécutif	Comité de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha
23	Dr. Alphonse RUGAMBARARA	Membre du Conseil Exécutif et Président du Parti INKINZO	Comité de Suivi de l'Application de l'accord d'Arusha
24	Professeur Gérard NIYUNGEKO	Membre du Conseil Exécutif	Comité de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha
25	NTIHABOSE Salvator	Ministre	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
26	DWIMA BAKANA Fulgence	Ministre	MINISTRE DE LA Justice et Garde des Sceaux
27	KIGANAHE Didace	Ministre	Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation
28	NIKOBAMYE Gaëtan	Ministre	Ministère de l'aménagement et du Territoire
29	RUKINGAMUBIRI Luc	Ministre	Ministère de la Mobilisation pour la Paix et la Réconciliation nationale
	BARANCIRA Domitille	Présidente	Cour Constitutionnelle
31	Pascal MUKENE	Conseiller Principal chargé des Questions Politiques et Diplomatiques et Président du Comité de Pilotage du Projet BDI/02/008	Vice-Présidence
32	Léopold NTAHOMPAGAZE	Conseiller Technique chargé des Questions juridiques	Vice-Présidence
33	NTAHE Béatrice	Chef de Cabinet	MRIDHRP
34	JENJE Gérard	Directeur Général	MRIDHRP
35	GATUNANGE Gervais	Président de la Commission Technique et Juridique	MRIDHRP
36	M. l'abbé Adrien NTABONA	Président du Comité National	Projet de Réhabilitation de l'Institution des Bashingantahe
37	NIBOGORA Oscar	Coordonnateur National	AWEPA

38	Louis Marie NINDORERA	Chargé de Programme	H.R.LAW GROUP
39	Moctar CISSE	Directeur	OHCDHB
40	Mariam PANGAH	Représentant Résident a.i.	PNUD
41	Jean KABAHIZI	Assistant du RR / Gouvernance	PNUD
42	David CHEN	Conseiller Technique Principal, Macroéconomiste	Projet PNLD Gouvernance Economique
43	RUKINGAMUBIRI Bernard	Coordonnateur	AMANIFORUM
44	HAVYARIMANA Euphrasie	Présidente	SOFEPA
45	NTAGWIRUMUGARA Christine	Coordonatrice	Femmes sénateurs

**MISE EN CONFORMITE DU CADRE JURIDIQUE AVEC L'ACCORD D'ARUSHA
ET PLAN DE FORMATION DU PARLEMENT DE TRASITION**

QUESTIONNAIRE

N.B. : Ce questionnaire vous a été soumis dans la perspective de l'entretien que nous espérons avoir avec vous. Il n'est pas exhaustif. Il vous permettra cependant d'avoir une bonne appréciation de ce que nous souhaiterions obtenir de votre collaboration. Toutes questions, suggestions ou avis relatifs à l'objet de cette consultation seront pris en compte au moment de l'exploitation des données.

Question 1. Quelle appréciation globale faites-vous du cadre juridique actuel par rapport à l'Accord d'Arusha ?

- Quelles sont les dispositions légales contraires à l'Accord d'Arusha actuellement en vigueur qui méritent d'être supprimées ou amendées?
- Quels sont les nouveaux textes dont on pourrait envisager l'élaboration pour compléter le dispositif juridique prévu par l'Accord d'Arusha ?

Question 2. Quels sont les projets ou propositions de textes juridiques prioritaires à introduire et qui constitueraient une évolution significative vers la paix et la réconciliation nationale ?

Question 3. Les parlementaires ont-ils besoin d'être formés pour mieux accomplir leur mission ?

- De quelle genre de formation ont-ils besoin ?
- Comment pratiquement envisagent-ils cette formation ?
- Quelle en sont les priorités ?

Question 4. Quelles réformes envisagez-vous dans votre secteur pour mettre le cadre juridique dudit secteur en conformité avec l'Accord d'Arusha ?

- Dans cette perspective où en êtes-vous ?
- Quelles sont vos priorités ?
- Quelles sont les difficultés à soumettre ?
- Avez-vous un calendrier d'activités ?

Question 5. Pourquoi les parlementaires exercent-ils rarement leur prérogative d'initier des lois ?

- Le changement est-il souhaitable (avantage et inconvénient) ?
- Si oui, comment y arriver ?
- Pensez-vous que les parlementaires ont les ressources et les compétences nécessaires pour concevoir ces réformes et préparer les propositions de lois y relatives ?

Question 6: Pensez-vous que les départements ministériels ont les ressources et les compétences nécessaires pour concevoir des réformes et préparer des projets de lois dans les domaines qui relèvent de leur compétences ?