

Le contrôle préalable de constitutionnalité des lois au Burundi : Quelle intelligibilité de la jurisprudence ?

Aimé-Parfait Niyonkuru*

Résumé

Loi organique, loi ordinaire. Ces expressions si familières aux juristes et parlementaires. Contrôle préalable de constitutionnalité des lois. Cet exercice auquel sont habitués les juges de la Cour constitutionnelle du Burundi. Mais lorsque les complexités et les nuances technico-juridiques s'invitent, il n'est pas certain que les uns et les autres parviennent toujours à éviter de bien malencontreuses méprises. A l'aune de l'intelligibilité attendue de la jurisprudence, ce papier analyse les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle du Burundi en matière de contrôle préalable de constitutionnalité. Il questionne, entre autres, sa lisibilité, sa constance, sa cohérence et la qualité du syllogisme mis en œuvre par le juge constitutionnel dans l'application de la règle de droit.

Introduction

L'article 234 de la Constitution burundaise prévoit que « les lois organiques avant leur promulgation, (...) sont soumis[es] obligatoirement au contrôle de constitutionnalité ». Concernant certaines matières, la Constitution précise qu'elles sont du domaine de la loi organique. A propos d'autres, elle se contente de renvoyer à une loi à intervenir. Ainsi par exemple, l'article 149 de la Constitution prévoit qu' « Une loi précise la distinction entre les postes de carrière ou postes techniques et les postes politiques ». Enfin, et d'une manière générale, l'article 164 énumère les matières qui sont du domaine de la loi, celles ne faisant pas partie de cette énumération relevant du domaine du règlement. L'examen des arrêts de la Cour constitutionnelle du Burundi révèle que le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois s'est exercé bien au-delà des lois organiques expressément prévues par la Constitution. Aussi, la Cour constitutionnelle s'est-elle déclarée compétente pour vérifier, préalablement à leur promulgation, la conformité à la Constitution de lois certes prévues par la Constitution, mais dont le caractère organique ne ressortait pas expressément de cette dernière (exemples : RCCB¹ 118 ; RCCB 365). La Cour a même exercé un contrôle de constitutionnalité *a priori* d'un projet de loi ordinaire, dûment reconnu comme tel par elle-même (RCCB 294). Très récemment, saisie en contrôle de conformité à la Constitution d'un projet de « loi organique portant réattribution des compétences de la Cour anti-corrup-

* Aimé-Parfait Niyonkuru est titulaire d'un doctorat en droit de la KU Leuven (Belgique). Actuellement, il est chercheur au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), France. Courriel : niyoparfait2004@yahoo.fr.

1 Rôle de la Cour constitutionnelle du Burundi.

tion et de son Parquet Général ainsi que celles de la Brigade Spéciale anti-corruption », la Cour l'a déclaré non-conforme à la Constitution de la République du Burundi au motif qu'il « ne fait pas partie des lois organiques prévues par la Constitution (...) » et qu'il est, par voie de conséquence, un projet de loi ordinaire (RCCB 403).

L'analyse de la pratique de la Cour Constitutionnelle du Burundi rend compte d'un manque de cohérence et d'intelligibilité en matière de contrôle de constitutionnalité *a priori* de projets de lois. Le lecteur notera que ce papier navigue entre les termes « loi » et « projet de loi » en référence aux textes soumis au contrôle de constitutionnalité *a priori*. C'est que la Cour constitutionnelle utilise, tantôt l'un, tantôt l'autre. Bien que l'article 234 *in fine* suggère la soumission obligatoire des *lois* organiques au contrôle de constitutionnalité *a priori* et que la Cour ait affirmé, à raison, qu' « une loi est parfaite lorsqu'elle a été adoptée par le Parlement » (RCCB 33), la même Cour déclare souvent qu'elle est saisie en contrôle ou en vérification de la conformité à la Constitution de projets de lois (RCCB 37 ; RCCB 118 ; RCCB 223 ; RCCB 266 ; RCCB 295).

A la « lumière » de la pratique de la Cour constitutionnelle, ce papier recherche et discute le(s) critère(s) distinctif(s) des lois organiques en droit constitutionnel burundais (1). A partir du constat que le contrôle préalable de constitutionnalité des lois s'est exercé au-delà des lois organiques, ce papier cherche également à identifier le champ d'application de ce contrôle (2). Par-delà, il vérifie la cohérence et l'intelligibilité de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle préventif de la constitutionnalité des lois, en particulier celui des lois organiques (3).

1. A la recherche de critère(s) distinctif(s) des lois organiques

Lorsqu'on veut aborder la question du contrôle préalable de constitutionnalité, il n'est pas imaginable de faire l'impasse sur le(s) critère(s) d'identification d'une loi organique. Avant leur promulgation, les lois organiques sont soumises obligatoirement au contrôle de constitutionnalité.² Pour que la Cour constitutionnelle puisse exercer efficacement ce contrôle, il est indispensable qu'elle soit en mesure de distinguer, parmi les projets et propositions issus des délibérations du parlement, ceux et celles qui sont organiques des autres. A partir de l'analyse des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle (ci-après de temps en temps, la Cour) en matière de contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois, cette section tente d'identifier et commenter les critères distinctifs des lois organiques.

1.1. Les lois dont la nature organique est expressément énoncée dans la Constitution

La lecture de certains arrêts de la Cour constitutionnelle semble suggérer que les lois organiques sont limitativement et expressément énoncées par la Constitution. Dans son

² Const. (2018), art. 234. Cette prescription remonte à la Constitution de 1992 et a été reprise par toutes les Constitutions qui se sont succédé à ce jour.

arrêt RCCB 403,³ alors qu'elle était saisie par le président de la République pour un contrôle de constitutionnalité préventif du projet de « loi organique portant réattribution des compétences de la Cour anticorruption et de son Parquet Général ainsi que celles de la Brigade Spéciale anti-corruption», la Cour l'a déclarée non-conforme à la Constitution de la République du Burundi au motif, entre autres, qu'il « ne fait pas partie des lois organiques prévues par la Constitution du 07 juin 2018 ». D'après la Cour, « les lois organiques sont *limitativement et expressément* énoncées par la Constitution du Burundi (...) selon les domaines de la vie nationale » (nous soulignons). Si l'affirmation selon laquelle les lois organiques sont limitativement et expressément énoncées par la Constitution devait faire jurisprudence, la détermination des lois organiques ne devrait soulever aucun débat. La Constitution n'énonce expressément que dix-huit lois organiques régissant les matières suivantes: la fixation du régime des indemnités et avantages du Président, du Vice-Président, du Premier Ministre et des autres Ministres, le régime des incompatibilités ainsi que leur régime spécifique de sécurité sociale (art.94), la détermination d'emplois supérieurs dont la nomination des titulaires est du ressort du Président de la République (art. 112), la fixation des conditions dans lesquelles les députés et les sénateurs sont remplacés en cas de vacance de siège (art.153), les exemptions en matière d'incompatibilité du mandat de député ou de sénateur (art. 157), la fixation du régime des indemnités et avantages des députés et des sénateurs, le régime des incompatibilités de leurs mandats ainsi que le régime spécifique de leur sécurité sociale (art. 158), les cas de déchéance du député ou du sénateur de son mandat (art.161), l'organisation et la compétence judiciaires (art. 210), l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature ainsi que les modalités de désignation de ses membres (art. 225), la détermination des missions, l'organisation et le fonctionnement ainsi que le mode de désignation de ses membres (art. 226), la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour Suprême ainsi que la procédure applicable devant elle (art. 230), les modalités de renouvellement partiel des membres de la Cour Constitutionnelle (art. 232), l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle (art. 238), l'organisation et de fonctionnement de la Haute Cour de Justice ainsi que la procédure applicable devant elle (art.242), la détermination des missions, l'organisation, l'instruction, les conditions de service et le fonctionnement de la Force de défense nationale et de la Police Nationale (art. 254), la détermination des missions, l'organisation et fonctionnement du Service National de Renseignement (art. 268), la création des communes et d'autres collectivités locales de la République (art. 269), la subdivision des communes en entités (art. 270), la détermination des missions des Conseils Nationaux, leur composition, leur organisation et leur fonctionnement (art. 275). En suivant la logique de ces deux arrêts,

3 Arrêt du 14 juin 2021. Cet arrêt est consultable sur le lien suivant du Centre des Grands Lacs d'Afrique de l'Université d'Anvers : <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AAxcwM9PZ8gFQHI&cid=F0D39C30495D5A2A&id=F0D39C30495D5A2A%214119&parId=F0D39C30495D5A2A%212149&o=OneUp>.

en particulier celle de l'arrêt RCCB 403, en dehors des lois régissant les dix-huit matières répertoriées ci-dessus, les autres seraient des lois ordinaires. Une analyse de l'ensemble des arrêts rendus par la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois révèle, cependant, que la catégorie des lois organiques, dans l'entendement de la Cour, ne se limite pas à celles qui sont expressément énumérées dans la Constitution, c'est-à-dire, celles qui sont qualifiées d'organiques par la Constitution. Au contraire, le caractère organique a été étendu à des lois qui n'étaient pas prévues comme telles par la Constitution. Il faut relever, d'entrée de jeu, que dans cette dernière hypothèse, la Cour a fait montre d'une économie de motivation frustrante quant au critère l'ayant amenée à reconnaître le caractère organique à ces lois. Alors que l'on se serait, légitimement, attendu à ce que la Cour, dans un arrêt de principe,⁴ élabore une définition d'une loi organique, cette notion essentielle en matière de contrôle préventif de constitutionnalité des lois au Burundi demeure incertaine. A défaut d'une telle définition, nous nous sommes risqués dans une recherche des critères sur lesquels la Cour s'est fondée pour étendre le caractère organique à des lois dont ce caractère ne ressort pas de la lettre de la Constitution. Dans cette quête, nous avons identifié que la Cour considère comme organiques les lois qui précisent et/ou complètent la Constitution, peu importe que ces lois soient prévues par cette Constitution.

1.2. Les lois qui précisent et complètent la Constitution

Au-delà des lois dont la nature organique est expressément énoncée par la Constitution, la Cour Constitutionnelle a reconnu le caractère organique à des lois dont ce caractère ne ressortait pas de la lettre de la Constitution. Le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale⁵ définit la loi organique comme un « acte expressément prévu par la Constitution, adopté par l'Assemblée nationale pour préciser ou compléter ses dispositions ».⁶ Cette définition n'a pas encore été endossée par la Cour constitutionnelle. Mais la Cour a reconnu comme organiques des projets de lois, au seul motif qu'ils précisent et complètent la Constitution (RCCB 270,⁷ RCCB 365⁸). Dans l'arrêt RCCB 270, la Cour établit le caractère organique

4 D'après le *Vocabulaire juridique* rédigé sous la direction de Gérard Cornu (8^{ème} édition, 2008), un arrêt de principe est « une décision de justice qui tranche, en son principe, une question de droit en général controversée, qu'il s'agisse de l'interprétation de la loi ou d'une création prétorienne (...) ; décision à laquelle sa motivation générale est de nature à procurer une autorité morale en dehors de l'espèce jugée, sans cependant lui conférer de portée juridique supérieure ». Dans les arrêts de principe, les juges s'évadent des contingences de la cause et donnent une interprétation de la règle de droit selon une formulation générale qui lui donne aptitude à régir bien d'autres situations (Tournafond, O., « Considérations sur les nouveaux arrêts de règlement », in *Libres propos sur les sources du droit*, Dalloz, 2006, p. 554).

5 *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 8bis/2021, p. 1493.

6 Article 2, 6°.

7 Arrêt du 22 août 2013, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 6bis et 7/2014, p. 907

8 Arrêt du 17 mai 2019, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5/2019, p. 1092.

du projet de loi relative aux finances publiques en recourant à un syllogisme bâclé, sous forme d'induction :

*« Attendu que la loi relative aux finances publiques est une loi qui vient compléter la Constitution en matière de gestion des Finances Publiques.
Que partant la loi sous analyse est une loi organique ; ».*

L'arrêt RCCB 365 s'inscrit dans le prolongement de RCCB 270. La Cour part de sa « considéra[tion] que la loi électorale est une loi qui vient préciser et compléter la Constitution en matière d'organisation et de déroulement des élections » pour induire que « que la loi sous examen est une loi organique (...) ». L'idée d'un caractère organique d'une loi, découlant de son objet, consistant en l'occurrence à préciser et/ou à compléter la Constitution est également présent dans l'arrêt RCCB 288 :⁹ « Attendu que les lois de cette nature doivent se limiter à compléter et /ou préciser la Constitution sans plus ». L'idée de préciser et /ou de compléter la

Constitution, comme élément de définition d'une loi organique, est assez commune dans la doctrine. Ainsi, le *Lexique des termes juridiques* Dalloz définit une loi organique comme « une loi votée par le Parlement pour préciser ou compléter les dispositions de la Constitution ». ¹⁰ Dans la même veine, *Tony Andréani* écrit que les lois organiques « précisent et complètent la Constitution ». ¹¹ Dans certains cas, la Constitution renvoie à ces lois alors même qu'elle ne leur donne pas le qualificatif d'organique. Dans d'autres, enfin, le caractère organique doit être recherché dans la nature même de la loi, acte du pouvoir législatif relevant du domaine de la loi. Dans l'affaire RCCB 255,¹² où la Cour est saisie du contrôle préalable de constitutionnalité d'un projet de loi portant Cadre organique des groupements pré-coopératifs, la Cour s'est posée la question de savoir si le projet de loi était un projet de loi organique. Elle observa qu' « en lisant la Constitution, (...) les lois organiques y sont expressément énumérées » et constata, qu' « aucune disposition constitutionnelle ne fait expressément état du projet de loi sous examen » ni « n'y fait allusion ». Cet arrêt suggère que sont organiques, non seulement les lois expressément énumérées par la Constitution, mais également celles dont la Constitution fait expressément état et celles auxquelles elle fait allusion. L'examen de la jurisprudence de la Cour ne nous a pas permis d'identifier, dans la Constitution, les lois organiques par allusion, pas plus que la Cour elle-même n'en donne un exemple. Dans son sens ordinaire, l'allusion est définie comme une « manière de s'exprimer par laquelle on évoque l'idée de quelqu'un

9 Arrêt du 27 mai 2014, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 6bis et 7/2017, p. 936.

10 Lexique des termes juridique 2016-2017, *Dalloz*, p. 666 ; Diarra, A., *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960*, Khartala, 2010, p. 304, note 61.

11 Andréani, T., « Changer la Constitution ou de Constitution ? », *Nouvelles Fondations*, Vol. 1, N° 5, 2007, p. 40.

12 Arrêt du 22 décembre 2011, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5/2013, p. 748.

ou de quelque chose sans les nommer explicitement », en sous-entendant.¹³ L'on pourrait considérer comme organique par allusion le Code pénal, une loi à laquelle fait allusion la Constitution dans ses articles 39 et 41, qui érigent en norme constitutionnelle la légalité des infractions et des peines. Pourtant, les codes pénaux qui se sont succédé depuis la promulgation de la Constitution de 1992 n'ont pas été adoptés par le Parlement comme des lois organiques et n'ont pas été soumis au contrôle de constitutionnalité *a priori*, obligatoire pour les lois organiques.

Si la jurisprudence n'a jamais identifié une loi organique par allusion, elle suggère, par contre, que sont organiques les lois auxquelles renvoie expressément la Constitution (1.2.1) ainsi que celles qui ont pour objet de préciser le fonctionnement des pouvoirs publics (1.2.2).

1.2.1. Les lois auxquelles renvoient expressément la Constitution

A maintes occasions, la Cour constitutionnelle du Burundi a reconnu le caractère organique à des projets de lois, en se fondant uniquement sur le fait que la Constitution renvoyait à ces lois. Dans l'affaire RCCB 16,¹⁴ la Cour est appelée à statuer sur la conformité à la Constitution du décret-loi portant Code électoral. La Cour adopte le raisonnement suivant :

« Attendu qu'à plusieurs reprises, la Constitution renvoie expressément à la loi pour la réglementation de certaines matières rattachées aux élections : que le Code électoral est donc une loi organique dont le contrôle de constitutionnalité est obligatoire avant sa publication ».

Dans l'arrêt RCCB 225,¹⁵ la Cour est saisie en vérification de conformité à la Constitution du projet de loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman. La Cour infère la nature organique de ce projet de loi simplement de ce que la loi portant organisation et fonctionnement l'institution de l'Ombudsman est prévue par l'article 237 *in fine* qui dispose que : « (...) L'organisation et fonctionnement de son service sont fixés par la loi ». Le même raisonnement est repris dans l'arrêt RCCB 266,¹⁶ à l'occasion de la vérification de constitutionnalité *a priori* du projet de loi portant révision de la loi du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman. Ces trois arrêts suggèrent que les lois qui sont prévues dans la Constitution sont organiques, peu importe que ce caractère ressorte de la lettre de la Constitution. Cependant, certaines lois prévues par la Constitution n'ont pas été soumises à la Cour pour un contrôle préalable de constitutionnalité. C'est le cas,

13 Larousse : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/allusion/2464>

14 Arrêt du 6 mars 1993. Cet arrêt est consultable sur le lien suivant du Centre des Grands Lacs d'Afrique de l'Université d'Anvers : <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AGc3XOIwKWuYA3Q&cid=F0D39C30495D5A2A&id=F0D39C30495D5A2A%21151&parId=F0D39C30495D5A2A%21115&o=OneUp>.

15 Arrêt du 7 janvier 2010, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 11bis /2012, p. 1842.

16 Arrêt du 23 janvier 2013, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5/2013, p. 764.

notamment, du Code de la nationalité,¹⁷ de la loi du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti- corruption,¹⁸ de nombreux accords de prêt entre le Burundi et des institutions financières internationales,¹⁹ de traités relatifs aux organisations internationales.²⁰ D’après l’article 290 de la Constitution « Les traités de paix et les traités de commerce, les traités relatifs à l’organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l’Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative ainsi que ceux qui sont relatifs à l’état des personnes ne peuvent être ratifiés qu’en vertu d’une loi ». C’est également le cas du Code foncier du Burundi.²¹ Bien que ce Code fixe le régime de l’expropriation pour cause d’utilité publique, il n’a pas été soumis au contrôle préalable de constitutionnalité, alors que la Constitution renvoie à la loi en ce qui concerne les limites au droit de propriété.²² Cependant, l’on ne saurait reprocher à la Cour constitutionnelle de n’avoir pas exercé le contrôle de constitutionnalité de ces lois. Si, d’après la jurisprudence de la Cour, ces lois sont organiques, parce que prévues par la Constitution – elles ne sont pas prévues comme lois organiques mais comme loi tout court –, la Cour ne peut exercer leur contrôle de Constitutionnalité *a priori* qu’à la suite d’une saisine par le président de la République.²³

1.2.2. Les lois qui ont pour objet de préciser le fonctionnement des pouvoirs publics

Le site web officiel de l’Assemblée Nationale du Burundi affiche la définition suivante d’une loi organique : « Une loi organique est celle qui définit l’action et le fonctionnement des institutions et organes publics. Elle a pour objet de préciser le fonctionnement des

17 Loi n° 1/013 du 18 juillet 2000, *Bulletin Officiel du Burundi* N° 8bis/2000, p. 579.

18 Loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti- corruption, *Bulletin Officiel du Burundi*, N°12/2006. Cette loi détermine les cadres et agents astreints à l’obligation de déclaration de leur patrimoine à leur entrée en fonctions et à la fin de ces dernières et détermine la juridiction compétente (art. 29 à 36). Elle est prévue à l’article 151 commun aux Constitutions de 2005 et de 2018.

19 A titre d’examples, nous pouvons citer : la loi portant ratification par la République du Burundi de l’accord de prêt entre la République du Burundi et la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA), relatif au projet d’électrification rurale de la province Kirundo, signé à le 9 octobre 2015 (*B.O.B* N°12/2015, p. 2137) ; la loi portant ratification de l’accord de prêt entre la République du Burundi et le Fond de l’OPEP pour le Développement International (OFID), relatif au projet d’électrification de la province de Kirundo, signé le 9 octobre 2015, (*Bulletin Officiel du Burundi*, N°12/2015, p. 2138).

20 C’est le cas, notamment, de la loi portant ratification par la République du Burundi de la Constitution de la Commission Africaine de l’Aviation Civile, signée à Dakar au Sénégal, le 16 décembre 2009, *Bulletin Officiel du Burundi*, N°6bis/2012, p. 983 et de la loi portant ratification de l’accord entre la République du Burundi et l’Organisation pour l’Interdiction des Armes Chimiques relatif aux priviléges et immunités de l’OACI (*Bulletin Officiel du Burundi*, N° 12/14, p. 1412).

21 Loi n°1/13 du 9 aout 2011 portant révision du code foncier du Burundi, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 8/2011, p. 2121.

22 Article 36 commun aux Constitutions de 2005 et de 2018.

23 Const. (2005) art. 197 *in fine*; Const. (2018), art. 202 *in fine*.

pouvoirs publics. C'est une catégorie de lois, au-dessus des lois simples ou ordinaires, en dessous des lois constitutionnelles ». Cette définition ne suggère ni que la loi organique doit être prévue, comme telle, par le texte constitutionnel, ni qu'elle doit être prévue par ce texte, tout court. Elle insiste sur l'objet de la loi comme élément de définition d'une loi organique, à savoir : la définition de l'action et du fonctionnement des institutions, des organes ou des pouvoirs publics. L'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, comme objet des lois organiques, est présente dans certaines législations²⁴ et la doctrine.²⁵ Ce critère n'apparaît explicitement dans aucun arrêt de la Cour constitutionnelle. Cependant, à considérer certains arrêts, l'on pourrait penser que la nature organique de certaines lois repose, implicitement, sur leur objet. Ainsi par exemple, dans les affaires RCCB 224,²⁶ RCCB 295,²⁷ RCCB 373²⁸ relatives à la vérification de la conformité à la Constitution de lois relatives à l'administration communale, la Cour a conclu que les projets de lois concernés étaient organiques. Mais la justification qu'elle en donne est contestable. Elle prétend que ces projets de lois sont organiques parce que la Constitution prévoit que :

« La commune ainsi que d'autres collectivités locales de la République sont créées par une loi organique.

La loi²⁹ détermine les principes fondamentaux de leur statut, de leur organisation, de leurs compétences, de leurs ressources ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités locales sont administrées » (Const. 2005, art. 262 ; Const. 2018, art.269).

D'après la Cour, « l'article 269 [de la Constitution] prévoit la création par une loi organique de la commune et d'autres collectivités locales, les principes fondamentaux de leur statut, de leur organisation, de leurs compétences, de leurs ressources ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités locales sont administrées » (RCCB 373). En réalité, c'est la création de la commune et d'autres collectivités locales qui relève d'une loi organique,

24 Par exemple, d'après l'article 97 de la Constitution du Burkina Faso (adoptée par référendum le 2 juin 1991 et promulguée le 11 juin 1991, *Journal Officiel du Burkina Faso du 13 juin 1991*, p. 794) : « La loi à laquelle la Constitution confère le caractère organique est une délibération du Parlement ayant pour objet l'organisation ou le fonctionnement des institutions. Elle est votée à la majorité absolue et promulguée après déclaration de sa conformité avec la Constitution par le Conseil constitutionnel ». Cet article définit la loi d'une manière générale comme étant « une délibération régulièrement promulguée du Parlement ».

25 El Rhalbi, M., Achraf Nafzaoui, M., « La comptabilité comme instrument du NMP instaurant la gouvernance au Maroc », *International Journal of Economics and Management Research*, Vol.1, N°3, 2021, p. 36, note 1 ; Andzoka, S., « L'avis N° 002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020 La Cour constitutionnelle de la République du Congo », *Annales des Sciences Juridiques et Politiques*, 74, note 4.

26 Arrêt du 7 janvier 2010, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 11bis/ 2012, p. 1841.

27 Arrêt du 17 novembre 2014, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 2/2015, p. 466.

28 Arrêt du 17 février 2000, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 2bis/2020, p. 240.

29 Nous soulignons.

d'après l'article invoqué par la Cour. Or, les projets lois relatives à l'administration communale dont la Cour fut saisie ne créaient ni commune ni quelque autre collectivité locale. Il s'agit donc, pour nous, d'une erreur d'interprétation de l'article « invoqué ». Par contre, la Cour aurait pu se fonder sur l'objet des trois projets de lois, en ce qu'ils réglaient la structure et le fonctionnement d'un organe de l'Etat, en l'occurrence : la commune. Dans son acception ordinaire, la loi organique n'est-elle pas définie comme une loi qui « a pour objet de préciser l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics »,³⁰ ou encore une loi qui « définit l'action et le fonctionnement des institutions et organes publics » ?³¹ Au sujet du sens ordinaire dans l'interprétation, la Cour a déclaré qu' « il est de droit commun que les textes juridiques s'interprètent, (...) suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes utilisés dans leur contexte » et « en tenant compte de leur objet et de leur but » (RCCB 4).³²

Manifestement, au regard des arrêts rendus par la Cour en matière de contrôle préventif de constitutionnalité des lois organiques, il n'y a pas un, mais plusieurs critères de définition, des critères indépendants l'un de l'autre.

2. Un contrôle préalable de constitutionnalité au-delà des lois organiques : une base légale contestable

Depuis 1992, la Constitution est claire quant à l'obligation de soumettre à la Cour constitutionnelle, pour contrôle de leur constitutionnalité, les lois organiques avant leur promulgation. Au-delà des lois organiques, la Cour s'est reconnue compétente pour statuer sur le contrôle préalable de conformité à la Constitution des lois ordinaires et actes réglementaires pris dans des matières autres que celles du domaine de la loi. Ce faisant, elle fondait sa compétence sur la disposition constitutionnelle qui prévoit que la Cour constitutionnelle est compétente pour « statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celle relevant du domaine de la loi ». C'est sur la base de cette disposition que la Cour s'est reconnue compétente pour statuer sur la constitutionnalité du décret-loi régissant la presse au Burundi (RCCB 6),³³ celle du projet de loi portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle.

30 *Lexique de droit administratif*, <http://www.jurishelp.net>, p.2 (consulté le 8 juillet 2021). Voy. aussi Boudkina, J., « Loi organique : la définition et les particularités », *We speak Legal English, German, Spanish, French*, 2019, p. 46.

31 Dictionnaire *Sensagent* (<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/loi%20organique/fr-fr/>). Voy. aussi, Assemblée Nationale du Burundi : <https://www.assemblee.bi/spip.php?article4#:~:text=Une%20loi%20organique%20est%20celle,en%20dessous%20des%20lois%20constitutionnelles> (consulté le 7 juillet 2021).

32 Arrêt du 17 juillet 1992. Cet arrêt est consultable au lien suivant du Centre des Grands Lacs d'Afrique de l'Université d'Anvers : <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AG%2DKttR%2DFX2o0Vs&cid=F0D39C30495D5A2A&id=F0D39C30495D5A2A%212767&parId=F0D39C30495D5A2A%21115&o=OneUp>.

33 *Op.cit.*

inelle (RCCB 59),³⁴ celle du projet de loi portant Régime Pénitentiaire (RCCB 63) et celle régissant les Bureaux d'Information sur le Crédit (RCCB 328).³⁵ Dans l'affaire (RCCB 6), la Cour justifie sommairement sa compétence de la manière suivante :

*« Attendu que le texte de loi soumis à la Cour pour examen de constitutionnalité est un Décret-loi pris dans une matière qui relève du domaine de la loi ;
Attendu que cette saisine est conforme à l'article 151 de la Constitution (premier tiret) (...). Attendu que la Constitution en son article 151, premier tiré (*sic*), prévoit que la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et actes réglementaires pris dans des matières autres que celles relevant de la loi sur demande du Président de la République, (...).
Attendu donc que la Cour constitutionnelle est compétente pour examiner la constitutionnalité du Décret-Loi régissant la presse au Burundi ».*

Dans les affaires RCCB 59 et RCCB 63, la Cour est encore trop laconique. Dans la première elle relève que sa compétence « se trouve régie par l'article 183 alinéa 1^{er} de la Constitution de Transition du 28/10/2001» et, sans s'embarrasser davantage d'explication, dit que le projet est conforme à la Constitution de Transition de la République du Burundi. Dans la seconde, la Cour n'est pas davantage prolixie. Elle explique qu'elle est « compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois en vertu de l'article 183 alinéa 1 de la Constitution de Transition » et qu'elle est « saisie d'une requête qui rentre dans son domaine ».³⁶ L'on n'en saura pas davantage sur sa compétence en matière de contrôle préalable de constitutionnalité des lois ordinaires.

Dans l'arrêt RCCB 328, la Cour se déclare compétente pour statuer sur la requête dont lui a saisi le président de la République en contrôle de conformité à la Constitution du texte de loi régissant les Bureaux d'Information sur le Crédit. La Cour fonde sa compétence sur les articles 197 alinéa 1^{er} et 228, premier tiret de la Constitution intérimaire post-transition. Cette dernière disposition est l'équivalent des articles 151, premier tiret de la Constitution de 1992 et 183 alinéa 1^{er} de la Constitution de Transition. Quant à l'article 197 alinéa 1^{er} de la Constitution intérimaire post-transition, il stipule que « le Président de la République promulgue les lois adoptées par le Parlement dans un délai de trente jours à compter du jour de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture ou ne saisit la Cour constitutionnelle en inconstitutionnalité ».

Dans les quatre affaires, la Cour constitutionnelle s'est reconnue compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois ordinaires, avant leur promulgation. Dans les quatre affaires, la compétence de la Cour est contestable. Dans les quatre affaires, enfin, la

34 Arrêt du 21 août 2003, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5 bis/ 2012, p. 779.

35 Arrêt du 19 août 2003, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5 bis/ 2012, p. 784.

36 Cette disposition stipule, précisément, que « la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi ».

Cour fonde sa compétence sur une disposition commune à toutes les Constitutions qui se sont succédé depuis 1992,³⁷ qui stipule que la Cour constitutionnelle est compétente pour « statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi ». Cette disposition ne vise aucunement le contrôle préventif de constitutionnalité. Elle énonce la compétence générale de la Cour Constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité des lois. Même toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le ministère public peuvent saisir la Cour constitutionnelle et faire statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi. Nous considérons, à ce titre, que cette disposition vise le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois. Dans l'affaire RCCB 328, la Cour établit, par ailleurs, sa compétence sur la base de 197 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2005. Cette disposition stipule que : « Le Président de la République promulgue les lois adoptées par le Parlement dans un délai de trente jours à compter du jour de leur transmission, *s'il* ne formule aucune demande de seconde lecture ou *ne saisit la Cour Constitutionnelle en inconstitutionnalité* » (nous soulignons). Plutôt qu'un contrôle préventif de constitutionnalité des lois, cette disposition imposait au Président de la République l'obligation de promulguer, dans les délais prescrits, les lois adoptées par le Parlement. La saisine de la Cour évoquée dans cette disposition rentre certes dans le cadre de contrôle de constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Mais il s'agit d'un recours exceptionnel, subséquent à l'objection du président de la République de promulguer une loi votée par le Parlement, lorsqu'il estime que cette loi est inconstitutionnelle. Dans cette hypothèse, le président de la République « saisit la Cour en inconstitutionnalité ».³⁸

Dans le cas de l'affaire RCCB 328, nous ne saurions souscrire à l'idée que la Cour a été saisie en inconstitutionnalité de la loi régissant les Bureaux d'Information sur le

³⁷ En l'occurrence la Constitution du 13 mars 1992 (*Bulletin Officiel du Burundi*, N°4/92) ; le Décret-loi du 13 septembre 1996 portant organisation du système politique de transition (*Bulletin Officiel du Burundi*, N° 11/96), l'Acte constitutionnel de transition du 28 octobre 1998 (*Bulletin Officiel du Burundi*, N° 7/98) ; la loi du 21 novembre 2003 portant amendement de l'Acte constitutionnel de transition du 28 octobre 1998 (*Bulletin Officiel du Burundi*, N°11bis/2003) ; la constitution intérimaire post-transition du 20 octobre 2004 (B.O.B , N° 10bis/2004), la Constitution du 18 mars 2005 (*Bulletin Officiel du Burundi*, N° 3ter/2005) et celle du 7 juin 2018 (B.O.B, N° 6/2018). Ces textes sont consultables au site internet de l'Université d'Anvers, à l'adresse : <https://wwwuantwerpen.be/en/faculties/iob/research-and-service/centre-great-lakes/dppburundi/institution/aper-u-hist-const/>.

³⁸ D'ailleurs, l'obligation pour le président de la République de promulguer les lois adoptées par le Parlement dans un délai de trente jours à compter du jour de leur transmission, *s'il* ne demande pas de deuxième lecture ou ne saisit pas la Cour constitutionnelle en inconstitutionnalité a été abolie par la Constitution de 2018. D'après cette dernière, si dans un délai de trente jours à compter de sa transmission, le président de la République n'a pas promulgué une loi adoptée par le Parlement, alors qu'il n'en a pas demandé une seconde lecture ou n'a pas saisi la Cour constitutionnelle en inconstitutionnalité, la loi est réputée caduque. Ce qui veut dire que dans le processus législatif, la Constitution reconnaît au président de la République une sorte de droit de véto qu'il peut opposer au Parlement.

Crédit, comme le suggère la Cour constitutionnelle. La lecture de l'arrêt ne suggère une quelconque allégation d'inconstitutionnalité de la loi, de la part du président de la République. Enfin, dans l'affaire RCCB 328, la Cour déclare être saisie conformément à l'article 230 de la Constitution intérimaire post-transition. Or, cette disposition ne concerne pas, contrairement à ce que suggère la Cour, le contrôle de préalable de constitutionnalité des lois. En effet, cette disposition prévoit que « la Cour constitutionnelle est saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, par un quart des membres de l'Assemblée nationale ou un quart des membres du Sénat, ou par l'ombudsman ». La saisine en contrôle préalable de constitutionnalité des lois ne saurait avoir cette dernière disposition pour base légale dans la mesure où, en matière de ce contrôle, seul le président de la République a qualité pour saisir la Cour.³⁹ Cette exclusivité a été rappelée dans l'affaire RCCB 61 : « Attendu qu'en matière de contrôle de constitutionnalité des lois organiques, la saisine de la Cour est introduite par le Président de la République ».⁴⁰

En somme, si la Cour constitutionnelle s'est reconnue compétente pour statuer sur la conformité à la Constitution de lois ordinaires, avant leur promulgation, elle n'est pas encore parvenue à établir, de manière convaincante, le fondement légal de cette compétence.⁴¹

39 Const. intérimaire post-transition, art.197 *in fine*; Const. (2005), art. 197 *in fine*; Const. (2018), art.202 *in fine*.

40 Arrêt du 27 août 2003. Cet arrêt est consultable sur le site suivant du Centre d'Études et de Documentations Juridiques : https://amategeko.bi/wp-content/uploads/2020/01/RCCB_61.pdf (consulté le 14 juillet 2021).

41 Lors d'une discussion à propos du contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois au Burundi, un collègue à moi suggérait que l'article 234, premier trait, de la Constitution, constitue un fondement légal suffisant de la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois ordinaires. Il donnait comme argument, la généralité de cette disposition et soutenait que « l'alinéa 2 ne fait [pas] autre chose que rendre le contrôle *a priori* obligatoire pour [les] lois organiques ». Nous ne souscrivons pas à son point de vue. Nous soutenons que l'article 234 premier trait confère à la Cour la compétence de contrôler la constitutionnalité *a posteriori* des lois. Les travaux préparatoires de la Constitution de 1992 évoquent le contenu de disposition (art. 151, premier trait dans la Constitution de 1992). La Commission constitutionnelle, créée le 21 mars 1991 et chargée, entre autres missions, d'élaborer un projet de la Constitution de la République du Burundi et d'en assurer l'explication avant son adoption, signale « que le contrôle de constitutionnalité inclut bien évidemment les lois et règlements qui seraient en contradiction avec les droits de l'homme proclamés par la Constitution ». A propos de ce contrôle, la Commission proposa « que les individus puissent saisir la Cour constitutionnelle », par voie d'action ou au travers de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité (*Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, Bujumbura, août 1991, p.100). L'on comprendrait, fort mal, que les rédacteurs de la Constitution et le législateur aient voulu accorder aux particuliers la prérogative de faire statuer sur la constitutionnalité des lois qui ne sont pas encore promulguées, où le particulier n'aurait quasiment aucune chance de prouver un intérêt à agir, eu égard à l' « interprétation excessivement restrictive de la notion d'intérêt à agir » (Ntahiraja, B., « L'accès des particuliers à la justice constitutionnelle au Burundi », *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, Volume 1, 2014, p.839. L'on relèvera, également, que sur près de trois décennies de fonctionnement de la Cour constitutionnelle, cette dernière n'a jamais été saisie

Et de manière générale, l'inintelligibilité de pratique de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle préventif de la constitutionnalité des lois est flagrante.

3. Une jurisprudence inintelligible

Absence de rigueur dans le syllogisme, lorsque celui-ci n'est pas tout simplement absent, inconstance et incohérence, sont autant de griefs que l'on peut formuler à l'encontre de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle préventif de constitutionnalité des lois. Par « jurisprudence », ce papier entend l'ensemble des décisions rendues par la Cour, d'une part, sa position sur la question de contrôle préalable de constitutionnalité des lois, d'autre part.

Le syllogisme judiciaire doit se retrouver au cœur du raisonnement de tout juge. Car le jugement judiciaire est une opération fondamentalement syllogistique. Aussi une bonne application de la règle de droit par le juge doit-elle résulter d'un choix judicieux des prémisses – la majeure (la règle de droit) et la mineure (le.s fait.s qualifié.s) – dont le rapprochement mène à une conclusion pragmatique. Judicieusement mis en œuvre, le syllogisme judiciaire assure la prévisibilité du droit.⁴²

Dans l'affaire RCCB 59, la Cour est saisie, par le président de la République, d'une requête en contrôle de constitutionnalité *a priori* du projet de loi portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle. La Cour met en œuvre un syllogisme bâclé dont les prémisses sont les suivantes :

*« Attendu que la Cour est saisie d'une requête en vue de la vérification de la conformité d'un projet de loi à la Constitution de Transition du 28/10/2001 ;
 Attendu que la compétence de cette Cour trouve régie par l'article 183 alinéa 1^{er} de la Constitution de Transition du 28/10/2001 ;
 Attendu qu'au regard de cette disposition, la Cour est compétente pour statuer sur (...) le contrôle de conformité à la Constitution de Transition du projet de loi portant Attribution de la Compétence Répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle ».*

Rapprochant ces prémisses, la Cour « Se déclare compétente pour statuer sur cette requête » et « Dit pour droit que le projet de loi portant attribution de compétence répressive aux

par un particulier en contrôle de constitutionnalité *a priori* d'une loi ou d'un règlement, tandis que toutes les saisines en contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois émanent de requêtes du président de la République.

42 Pour que le raisonnement soit valide, les prémisses doivent être vraies. Stefane Goltzberg écrit, bien à propos, que la validité du raisonnement et la vérité des prémisses sont les deux conditions nécessaires et suffisantes pour assurer la vérité de la conclusion (Goltzberg, S., *L'argumentation juridique*, 2^e édition, Paris, Dalloz, 2015, p. 124). Je dis raisonnement et non le syllogisme lui-même, qui peut être formellement valide, alors même que les prémisses ne sont pas vraies. *Tous les humains sont immortels, Socrate est un humain, donc Socrate est immortel.*

Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle est conforme à la Constitution de Transition de la République du Burundi loi N° 1/017 du 28/10/2001 ». Dans cette affaire, la Cour fonde sa compétence sur l'article 183 alinéa 1^{er} de la Constitution de transition – dont elle n'estime pas nécessaire de rappeler les termes. Cette disposition stipule que : « La Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi ». Le moins que l'on puisse constater, c'est que cette disposition ne vise pas explicitement le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois. D'ailleurs, l'article 185 invoqué par la Cour pour établir la régularité de la saisine ne vise pas que le président de la République, la seule autorité qualifiée pour saisir la Cour en vérification de la constitutionnalité *a priori* des lois (art 197 *in fine*).⁴³ Il qualifie également le président de l'Assemblée Nationale de Transition, le président du Sénat de Transition, un quart des membres de l'Assemblée Nationale de Transition, un quart des membres du Sénat de Transition, toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le Ministère public pour saisir la Cour constitutionnelle et faire statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi. Ce qui suggère que l'article 183 alinéa 1^{er} de la Constitution de Transition visait le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, ouvert aux autorités et personnes énoncées à l'article 185. Par ailleurs, le fait que la Cour ait établi sa compétence sur la base de l'article 183 alinéa 1^{er} et non sur celle de l'article 183 *in fine* suggère que le projet de loi portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de Grande Instance en matière criminelle est un projet de loi ordinaire. La Constitution burundaise ne prescrivant le contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité que pour les lois organiques, il aurait fallu davantage de dialectique interprétative et argumentative pour établir la compétence de la Cour à exercer un contrôle préventif de constitutionnalité des lois ordinaires. Cette observation est valable pour toutes les autres affaires où la Cour s'est déclarée compétente pour statuer sur la constitutionnalité *a priori* des lois ordinaires. Le commentaire que nous venons de faire à propos de l'arrêt RCCB 59 est transposable, *mutatis mutandis*, à l'arrêt RCCB 184.⁴⁴ Dans cette affaire, sur requête du président de la

43 Dans l'affaire RCCB 401, la Cour fonde sa compétence sur l'article 234 alinéa 1^{er} de la Constitution de 2018, l'équivalent de l'article 183 alinéa 1^{er} de la Constitution de Transition du 28 octobre 2001. Dans cette affaire, la Cour prétend que le président de la République est « l'une des personnalités habilitées à saisir » la Cour aux fins de statuer sur la constitutionnalité *a priori* du projet de loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature. Nous ne souscrivons pas à cette conclusion de la Cour. Au sujet de saisine de la Cour en matière de contrôle préalable de constitutionnalité des lois organiques, l'article 202 alinéa 4 de la Constitution est sans équivoque. Seul le président de la République est qualifié. Aussi considérons nous que c'est à tort que la Cour établit la recevabilité de la requête en vue de la vérification de la conformité à la Constitution du projet de loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature sur la base de l'article 236 alinéa 1^{er}. La disposition pertinente en la matière est l'article 202 alinéa 4. Ce commentaire est valable, *mutatis mutandis*, pour les affaires RCCB 366, RCCB 367, RCCB 368, RCCB 369 et RCCB 370.

44 Arrêt du 5 décembre 2006, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 6bis/2012, p. 1066.

République, la Cour est appelée à statuer sur la conformité à la Constitution du projet de loi portant création de la Cour anti-corruption. La Cour se déclare compétente sur la base des articles 225 et 228, premier tiret de la Constitution de 2005. Le premier stipule : « La Cour Constitutionnelle est la juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et interprète la Constitution ». Le second énoncé que « la Cour Constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi ». Comme dans l'arrêt RCCB 59, cette base de compétence suggère que, dans l'entendement de la Cour, le projet de loi créant la Cour anti-corruption est un projet de loi ordinaire, tandis que la compétence de la Cour en matière de contrôle préventif des lois ordinaires, non explicitement prévue dans la Constitution, requiert un argumentaire convaincant que ne fournit pas la Cour.

En matière de détermination du caractère organique des lois, la jurisprudence de la Cour est encore plus illisible. Après avoir déclaré que « les lois organiques sont limitativement et expressément énoncées par la Constitution du Burundi » (RCCB 225, RCCB 403),⁴⁵ la Cour a, néanmoins, reconnu la nature organique à des [projets de] lois dont ce caractère ne ressortait d'aucune lettre de la Constitution. C'est le cas, notamment, de la loi N°1/013 du 22 septembre 2003 portant modification de certaines dispositions de la loi N° 1/002 du 29 février 2000 portant réforme du Statut des magistrats (RCCB 62),⁴⁶ du projet de loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour Suprême pour les affaires relatives aux terres rurales (RCCB 283)⁴⁷ et du projet de loi relative à la Cour spéciale des terres et autres biens (RCCB 288).⁴⁸ Que la loi N°1/013 du 22 septembre 2003 portant modification de certaines dispositions de la loi N° 1/002 du 29 février 2000 portant réforme du Statut des magistrats ait été déclarée organique (RCCB 62)⁴⁹ alors que la loi du 29 février 2000 n'a pas été soumise au contrôle préalable obligatoire de constitutionnalité des lois organiques, dénote une incohérence au niveau des services de la présidence de la République. Manifestement, si la loi du 22 septembre est organique, celle du 29 février 2000 le serait, *a fortiori*. N'ayant pas subi le contrôle préventif obligatoire de constitutionnalité, elle résisterait fort mal à un test de constitutionnalité dans le cadre d'un contentieux de constitutionnalité. Dans l'arrêt RCCB 283, la Cour met en œuvre le syllogisme suivant dont elle inverse par ailleurs les prémisses :

« Attendu que selon l'article 205 in fine de la Constitution, l'organisation et la compétence judiciaires sont fixées par une loi organique ;

45 *Op.cit.*

46 Arrêt du 19 août 2003, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5bis/2012, p. 782.

47 Arrêt du 22 avril 2014, *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 6bis et 7/2014, p. 927.

48 *Op.cit.*

49 *Op.cit.*

Attendu que le présent Projet de loi est une loi organique de par son mode de vote tel qu'il ressort du compte rendu synthétique de la séance plénière de l'Assemblée Nationale du 27 février 2014 lors analyse ».

Dans cette affaire, le caractère organique du projet de loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour Suprême pour les affaires relatives aux terres rurales est inféré à partir des deux éléments : le fait que la Constitution prévoit que l'organisation et la compétence judiciaires sont fixées par une loi organique, d'une part, le mode de vote du projet à l'Assemblée Nationale, d'autre part. L'on relèvera que ce dernier critère de détermination d'une loi organique n'est pas habituel dans la pratique de la Cour. À raison, d'ailleurs. Il ne revient pas à l'Assemblée Nationale, par le mode de votation auquel il soumet une proposition ou un projet de loi, de déterminer son caractère, organique ou ordinaire. Par contre, il est de la responsabilité de la Cour, régulièrement saisie, de statuer sur la régularité du mode de vote auquel le parlement a eu recours, en fonction de la nature de la proposition ou du projet. L'argument pris du fait que la Constitution prévoit que l'organisation et la compétence judiciaires sont fixées par une loi organique pourrait être défendable, en considérant que la loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour Suprême pour les affaires relatives aux terres rurales traite des aspects relatifs à l'organisation et à la compétence judiciaires. Mais ici se poserait la question de la cohérence de la Cour constitutionnelle. Elle qui suggère que la loi portant création de la Cour anti-corruption, une loi qui réglemente l'organisation⁵⁰ et la compétence⁵¹ de la Cour anticorruption est une loi ordinaire (RCCB 184).⁵² Elle qui a rejeté le caractère organique du projet de loi portant réattribution des compétences de la Cour anti-corruption et de son Parquet Général ainsi que celles de la Brigade Spéciale anti-corruption au motif que cette loi « ne fait pas partie des lois organiques prévues par la Constitution du 07 juin 2018) (RCCB 403).⁵³ Pourtant, comme le projet de loi portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle, le projet de loi portant réattribution des compétences de la Cour anti-corruption et de son Parquet Général ainsi que celles de la Brigade Spéciale

50 Titre II, Chapitre II, section 1 (articles 15-21).

51 Titre II, Chapitre II, section 2 (articles 22-28).

52 Dans cette affaire, la Cour fonde sa compétence sur les articles 225 et 228 tiret premier de la Constitution de 2005. La première disposition stipule « La Cour Constitutionnelle est la juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et interprète la Constitution. La deuxième prévoit que « la Cour Constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celle relevant du domaine de la loi ». C'est sur la base de ces deux dispositions que la Cour a établi sa compétence pour contrôler la constitutionnalité du projet de loi portant Cadre organique des confessions religieuses (RCCB 194) ; un projet de loi dont la Cour a expressément reconnu la nature ordinaire : « Attendu que la Cour constate qu'elle est saisie d'une requête en contrôle préalable de constitutionnalité d'un texte de loi ordinaire » (B.O.B, N° 2/2015, p. 464).

53 *Op.cit.*

anti-corruption traite de l'organisation, du fonctionnement et de la compétence judiciaires et concerne des institutions « dont les compétences (...) relèvent par essence d'une mission de dire le droit », en l'occurrence les tribunaux de grande instance, les Cours d'appel voire la Cour Suprême. L'on rappellera, qu'en établissant le caractère organique du projet de loi relative à la Cour Spéciale des Terres et autres Biens (RCCB 288),⁵⁴ la Cour observa que la loi en vue « est voulue pour création, organisation et fonctionnement de la Cour spéciale terres et autres biens dont les compétences qui lui sont attribuées relèvent par essence d'une mission de dire le droit ». Cet argument est valable pour la « loi » portant réattribution des compétences de la Cour anti-corruption et de son Parquet Général ainsi que celles de la Brigade Spéciale anti-corruption. L'on relèvera, au passage et d'après ce que suggère la Cour, l'inconstitutionnalité de loi n°1/37 du 28 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la brigade spéciale anti- corruption.⁵⁵ En effet, d'après l'arrêt RCCB 403, « les questions relatives à l'organisation, aux missions, (...) de la Police, sont traitées dans le cadre d'une loi organique régissant la Police Nationale », la seule qui, d'après la Cour, est « constitutionnellement habilitée à traiter des questions relatives notamment à l'organisation et aux missions de ce corps ». La Cour conclut que « traiter des questions relatives à l'organisation, aux missions (...) d'une Unité Spécialisée de la Police dans une autre loi [que la loi organique régissant la Police Nationale du Burundi] » constitue une violation de la Constitution de la République du Burundi. Le Code de procédure pénale,⁵⁶ dont le chapitre 1^{er} est consacré à la Police judiciaire et dont de nombreuses dispositions traitent des missions de cette unité de la Police Nationale est-il, pour les mêmes considérations que celles évoquées dans l'arrêt RCCB 403, inconstitutionnel ? On le voit, le domaine de la loi organique, dont la maîtrise est essentielle aux fins du contrôle préalable de constitutionnalité des lois, est encore flottante dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Burundi.

Conclusion

Le déclic qui m'a fait prendre la plume pour rédiger ce projet de papier a été déclenché par la sortie de l'arrêt RCCB 403. Je fus surpris par la décision de la Cour, qui rejette le caractère organique du projet de loi portant réattribution des compétences de la Cour anti-corruption et de son Parquet Général ainsi que celles de la Brigade Spéciale anti-corruption. Surtout que j'ai encore en mémoire les arrêts RCCB 283 et RCCB 288, où la Cour constitutionnelle a reconnu le caractère organique du projet de loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour Suprême pour les affaires relatives aux terres rurales et du projet de loi portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie

54 *Op.cit.*

55 *Bulletin Officiel du Burundi*, N°12 ter/2006.

56 *Bulletin Officiel du Burundi*, N° 5/2018, p. 819.

devant elle, respectivement. Intrigué, je décidai de revisiter les arrêts rendus par la Cour en matière de contrôle préalable de constitutionnalité des lois pour en apprécier la lisibilité. En somme, cette analyse conclut à l'inintelligibilité de la jurisprudence de notre Cour constitutionnelle, qui peine à faire montre d'unité, de cohérence et de constance sur la question du contrôle préalable de constitutionnalité des lois. Qu'il s'agisse du champ d'application de ce contrôle, de la détermination des lois organiques – qui sont soumises au contrôle préalable obligatoire de constitutionnalité –, la Cour a encore beaucoup à faire pour rendre sa jurisprudence intelligible. Il est important que la Cour travaille davantage la motivation de ses arrêts, convainque le public, y compris le plus avisé, par la qualité du syllogisme que garantit un choix judicieux des prémisses et par la cohérence de son raisonnement et de ses solutions dans le temps. A moins qu'un revirement de la jurisprudence, suffisamment motivé, vienne justifier un changement de cap.