

DU MANDAT PARLEMENTAIRE DEPUIS L'AMENDEMENT DU CODE ELECTORAL BURUNDAIS EN 2009 : QUEL MANDAT, POUR QUEL PEUPLE?

Par Denis BANSHIMIYUBUSA

Résumé

Au Burundi, depuis 2009, l'amendement du code électoral de 2005 a introduit la perte du siège d'un parlementaire suite au changement ou à la perte de son appartenance politique. Cette disposition qui s'interprète comme l'introduction d'un mandat impératif « déguisé » pourtant interdit par la Constitution a beaucoup de conséquences sur l'ensemble de la gouvernance démocratique en général et sur le fonctionnement des deux assemblées composant le parlement burundais en particulier. Le retour à l'ordre constitutionnel s'impose notamment en revoyant ces dispositions qui privent le peuple de son pouvoir au profit des leaders des partis politiques représentés au parlement. L'exercice des libertés démocratiques en dépendra.

Mots-clés : *mandat parlementaire, mandat représentatif, mandat impératif, constitution, code électoral*

Abstract

In Burundi, since 2009, the amendment of the electoral code of 2005 introduced the loss of the seat of a parliamentarian following the change or loss of his/her political affiliation. This provision, which is interpreted as the introduction of an imperative mandate "disguised" yet prohibited by the Constitution, has many consequences on the whole of state governance in general and on the functioning of the two assemblies making up the Burundian parliament in particular. The return to constitutional order is essential in particular by reviewing these provisions which deprive the people of their power in favor of the leaders of the political parties represented in parliament. The exercise of democratic freedoms will depend on it.

Keywords: *parliamentary mandate, representative mandate, imperative mandate, constitution, electoral code*

0. Introduction

Depuis les élections générales de 2005, les structures institutionnelles politiques ont été mises en place dans les formes prescrites par l'Accord d'Arusha d'août 2000¹. Parmi ces institutions, il y a un Parlement bicaméral, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les membres de la Chambre basse appelés « députés » sont élus par province/mairie au suffrage universel direct, sur base des listes bloquées présentées dans la plupart de cas par les partis politiques et dans de rares cas par les indépendants, avec l'obligation de respecter les dosages ethniques et du genre. Pour les sénateurs de la Chambre haute, il s'agit plutôt d'une

¹ Notons néanmoins que la 2^{ème} Constitution post-Arusha, celle du 7 juin 2018, a introduit quelques changements importants par rapport au prescrit d'Arusha, notamment en matière de l'organisation et du fonctionnement de l'exécutif, du parlement, du judiciaire, etc.

compétition électorale ethniquement séparée, province par province et parti par parti, au sein des candidats présentés séparément par les partis politiques ou les indépendants. Les sénateurs sont élus par l'ensemble des collèges des conseillers communaux de la circonscription concernée. Chaque province est représentée par deux sénateurs : un hutu et un tutsi. Dans cette mise en place et l'organisation des institutions post-Arusha au cours de la période post-transition, deux instruments juridiques ont joué un rôle de premier plan. Il s'agit de la Constitution de mars 2005 et du Code électoral d'avril 2005, tous élaborés dans le strict respect de l'esprit et de la lettre de l'Accord d'Arusha. Cependant, en septembre 2009, le Code électoral a subi ses premiers amendements. Ce sont ces derniers qui vont nous intéresser principalement en ce qui concerne leur principale innovation. Celle-ci est relative à la perte de la qualité de député ou de sénateur pour cause de la perte d'appartenance à un parti politique qui a porté le candidat à son élection que nous retrouvons à l'alinéa 3 de l'article 112 pour les députés et à l'alinéa 3 de l'article 146 pour les sénateurs du Code électoral du 20 mai 2019².

Comme pour toute réflexion, le but visé par celle-ci est de relancer le débat sur ce sujet afin que chacun apporte sa contribution dans le cadre du retour à l'ordre constitutionnel. En effet, même si pour certains le débat semble clos (et pourquoi pas dépassé), il ne cesse de revenir au galop de par les conséquences que cet amendement entraîne sur la vie politico-institutionnelle du Burundi. Il reste donc d'actualité surtout en période de turbulences politico-électorales ou d'exercice de leur mandat ou que certains députés se voient chassés pour une raison ou une autre de leurs partis politiques pour se retrouver exposés à cette sanction pour le moins anticonstitutionnelle. Les cas des dissensions au sein de l'UPRONA au sujet du leadership de ce parti et au sein du CNDD-FDD au sujet du troisième mandat anticonstitutionnel du président Pierre Nkurunziza, ayant abouti à l'exclusion de certains députés de leurs partis respectifs, ne sont que quelques unes des illustrations récentes. Bien entendu, dans cet article, il ne sera pas question de discuter des bienfaits de tel ou tel autre type de mandat. Nous estimons que pour le cas du Burundi, ce genre de débat a eu sa sentence étant donné que la Constitution de mars 2005 (art. 149) et celle de juin 2018 (art. 154) stipulent toutes que « *le mandat des députés et des sénateurs a un caractère national* » et que « *tout mandat impératif est nul* ».

Ainsi donc, dans cette réflexion, nous allons d'abord chercher à comprendre ce que c'est qu'un mandat parlementaire (1), puis nous nous interrogerons sur le type de mandat dont disposent nos parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions respectives (2). Ensuite, nous évoquerons pour qui s'exerce ce mandat parlementaire burundais au regard des instruments juridiques en vigueur (3). En quatrième lieu, nous survolerons les conséquences de ce type de mandat exercé par les parlementaires burundais (4) pour enfin conclure sur les solutions de nature à ramener l'ordre en ce domaine (5).

² C'étaient les mêmes alinéa 3 de l'article 112 pour les députés et alinéa 3 de l'article 146 pour les sénateurs pour le précédent Code électoral de juin 2014.

1. Qu'est-ce qu'un mandat parlementaire ?

Un mandat parlementaire est le « *nom sous lequel on désigne couramment la fonction de membre élu du Parlement* » (Cornu, 2015 : 637). Avec Pierre Avril et Jean Gicquel (2013 : 76), il faut entendre par « mandat parlementaire », cette fonction publique dont les membres des assemblées sont investis par l'élection, mais dont le contenu est déterminé par la Constitution, en vertu de laquelle chaque parlementaire, représentant la nation tout entière, concourt à l'exercice de la souveraineté nationale dans les conditions fixées par elle. Soumis à des incompatibilités, l'exercice du mandat bénéficie de protections spéciales appelées « immunités parlementaires ». Autrement dit, dans tous les systèmes institutionnels disposant d'un parlement élu, l'exercice de la fonction parlementaire répond à des besoins, des contextes et des contraintes. Généralement, l'on distingue deux principaux types de mandats : le mandat impératif et le mandat représentatif.

1. 1. Le mandat impératif

Selon le rapport sur le mandat impératif de la Commission de Venise (2009 : 2), le mandat impératif trouve son origine dans le droit romain. Non seulement les députés de certaines villes des royaumes de l'Espagne médiévale recevaient des instructions claires et précises en fonction de l'ordre du jour et auxquelles ils n'avaient pas le droit de déroger, mais encore leurs élus avaient l'obligation de faire une prestation de serment de ne pas déroger aux instructions fournies ni d'outrepasser leur mandat, acte qui était reçu officiellement par un officier public. Le fondement idéologique du mandat impératif découle de la doctrine de la « la souveraineté populaire ». Il est défini comme étant l'obligation, pour un élu, d'appliquer les instructions de ses électeurs ou de son parti, sanctionnée par une possibilité de révocation (Avril et Gicquel : 75-76). Dans les pays où ce genre de mandat existe, principalement les pays communistes comme la Corée du Nord, le Vietnam, la Chine et Cuba, mais aussi dans les pays socialistes avant la chute du mur de Berlin, la loi établit non seulement que le parlementaire est responsable devant ses électeurs, mais plus que cela, elle contient deux dispositions qui garantissent l'exercice effectif de cette responsabilité. Tout d'abord, le député est tenu de rendre compte régulièrement à ses électeurs ou à son groupe social ou politique de son action personnelle et des activités de son assemblée. Ensuite, le parlementaire peut être révoqué par ses électeurs ou son groupe social ou politique si ces derniers estiment qu'il a trahi leur confiance ou s'il a commis un acte qu'ils jugent indigne de sa fonction. Ce type de représentation répond donc aux besoins spécifiques d'un groupe qui choisit une personne pour réaliser une mission précise, dans une période de temps défini. Dans ce cas, le mandat des élus est particulier en ce sens qu'il exprime la volonté d'un groupe quelconque de citoyens : les électeurs d'une circonscription, les membres d'un parti politique, d'un groupe ethnique, d'une religion, etc.

Qui plus est, selon la même Commission de Venise (2009 : 5), dans la pratique internationale, il existe deux institutions qui s'apparentent en quelque sorte à cette notion de « mandat impératif » telle qu'elle est actuellement perçue et comprise. Il s'agit du « *recall* » et de la résiliation d'un mandat pour cause d'affiliation politique. Le « *recall* » ou rappel ou encore

révocation – institution typiquement américaine – est une procédure par laquelle les citoyens ont le droit de révoquer ou de remplacer un fonctionnaire élu, un juge, un membre d'une assemblée avant la fin de son mandat. Toutefois, il ne faut pas confondre révocation et destitution (*impeachment*) (Berger, 1973) car, si cette dernière intervient au terme d'une procédure judiciaire intentée par un organe législatif qui s'érige en tribunal, contre un responsable politique accusé de fautes graves commises dans l'exercice de ses fonctions (non-respect de la constitution, abus de pouvoir, trahison, corruption, etc. (Hermet *et al*, 2010 : 142), la révocation, elle, relève d'un processus purement politique. Concernant la deuxième institution, dans certains pays, il existe une législation habilitant les partis politiques à demander aux représentants élus dans des assemblées de démissionner s'ils changent d'affiliation politique. Même si ces mécanismes sont assimilés au « mandat impératif », ils se rapprochent plutôt de ce qu'il convient de qualifier de « modèle du mandat administré par le parti » dont le but serait d'empêcher le retournement massif du vote des électeurs par des changements d'appartenance politique (Hermet *et al*, 2010 : 142).

1. 2. Le mandat représentatif

C'est la doctrine de la démocratie libérale, fondement du mandat représentatif dans ce sens que c'est la nation – une entité abstraite dont la volonté est supérieure et différente de celle des assemblées locales –, et non le peuple, qui devient désormais la source de légitimité et de souveraineté (Commission de Venise, 2009 : 2). Appelé « mandat de représentation libre » (Van Der Hust – Union Interparlementaire, 2000 : 8) ou encore, selon la Constitution de la République du Burundi de mars 2005, « mandat à caractère national » (art. 149, al. 1), le mandat représentatif est une fonction publique confiée par les électeurs à leurs représentants. Cependant, à l'opposé du mandat impératif, le mandat de représentation libre comporte l'indépendance absolue de l'élu par rapport aux électeurs et présente un caractère national parfait en ce qu'il existe une présomption irréfragable de conformité entre les actes des représentants et la volonté des citoyens (Avril et Gicquel, 2013 : 76). C'est ce qu'Edmond Burke (1774) cité par Avril et Gicquel (2013 : 75-76) avait déjà posé comme principe de la démocratie représentative à la veille de la Révolution américaine et quinze ans avant la Révolution française. Ainsi, s'adressant aux électeurs de Bristol au sujet de leurs représentants au Parlement, son discours est très clair :

« Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs d'intérêts différents et hostiles, que chaque agent doit défendre contre tous les autres ; c'est l'assemblée délibérante d'une seule nation, avec un seul intérêt, celui du tout, dans laquelle ce ne sont pas les buts ni les préjugés locaux qui doivent guider, mais le bien général, résultant de la raison générale du tout. Vous choisissez un membre, en effet, mais, une fois choisi, ce n'est plus votre représentant de Bristol, c'est un membre du Parlement »³.

³Selon Pierre Avril et Jacques Gicquel (2013: 75-76), les députés aux Etats généraux de l'Ancien Régime recevaient un mandat impératif de leurs commettants. Cependant, depuis la Révolution, tout mandat impératif est devenu nul, ce qui signifie que les instructions ou les engagements ne lient plus juridiquement le parlementaire.

C'est donc ce système de mandat représentatif qui caractérise généralement les démocraties électives.

De fait, dans les pays où le mandat impératif est interdit, le mandat parlementaire présente un certain nombre de caractéristiques communes. Premièrement, le mandat parlementaire est général. Les constitutions desdits pays disposent explicitement que le parlementaire ne représente pas la circonscription, le département, le parti ou le groupe social dont il est l'élu, mais la nation tout entière. Deuxièmement, conformément au concept de la souveraineté nationale, le mandat est représentatif ; c'est-à-dire que l'élu jouit juridiquement d'une indépendance absolue à l'égard de ses électeurs. Pas plus qu'ils ne sont les représentants d'une fraction de la population, les parlementaires ne peuvent être les défenseurs d'intérêts particuliers. Les députés et les sénateurs se déterminent librement dans l'exercice de leur mandat et ne sont pas liés par des engagements qu'ils auraient pu prendre avant leur élection, ni par des consignes qu'ils pourraient recevoir de leurs électeurs en cours de mandat. Les élus ne sont pas non plus obligés de soutenir leur parti ni les décisions de leur groupe au sein de l'Assemblée. Autrement dit, les représentants ne sont pas les commis des électeurs ou de leur groupe politique ou social. Plus important encore, si le parlementaire se comporte d'une façon qui lui cause préjudice, il appartient au parti ou au groupe de l'expulser, mais cette expulsion n'entraînera en aucun cas une perte du mandat parlementaire. Nicolas de Condorcet, cité par Joseph Fabre (1970 : 673) le résumait si bien de la façon suivante : « *Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes ; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui* ».

Troisièmement et enfin, dans cette même logique de la représentation libre, le mandat parlementaire est irrévocable : les électeurs ne peuvent y mettre fin prématurément et la pratique des démissions en blanc est interdite. Les électeurs ne peuvent donc manifester leur mécontentement quant à la façon dont l'élu s'est acquitté de sa mission qu'en lui refusant leurs suffrages quand il se représentera devant eux pour solliciter sa réélection. C'est-à-dire que le mandat libre et non-révocable entraîne des conséquences sur la fin de mandat, les élus étant jugés sur le bilan qu'ils vont faire eux-mêmes sans être tenus de rendre des comptes à leurs électeurs.

1. 3.L'opposition entre les tenants des deux types de mandats parlementaires

Toute théorie du gouvernement représentatif est nécessairement confrontée au dilemme de savoir s'il faut représenter l'unité du groupe ou bien la diversité de ses composantes. La problématique de la nature du mandat parlementaire est un vieux serpent de mer qui a toujours suscité des débats très animés. Comme précédemment souligné, les deux types de mandats s'apparentent à la doctrine de la souveraineté, l'une populaire, l'autre nationale⁴.

⁴ Même s'il faut rester prudent car les principes de souveraineté nationale et de souveraineté populaire ne sont pas toujours et nécessairement exclusifs l'un de l'autre. Ainsi par exemple, l'article 7 de la Constitution du Burundi du 7 juin 2018 stipule que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce, soit directement par la voie du référendum, soit indirectement par ses représentants. Aucune partie du peuple, aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Mais la même Constitution indique également, en son article 154, que « le

Pendant longtemps, les tenants du mandat impératif ont défendu la thèse selon laquelle celui-ci serait plus progressiste et plus démocratique parce qu'il découle directement de la théorie de la souveraineté populaire. Dans *Du Contrat social*, Jean-Jacques Rousseau (1762 : 205) nous explique ce qu'il faut entendre par la théorie de la souveraineté populaire :

« Supposons, écrit-il, que l'Etat soit composé de dix mille citoyens. Le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps. Mais chaque particulier en qualité de sujet est considéré comme individu. Ainsi le souverain est au sujet comme dix mille est à un. C'est-à-dire que chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine, quoi qu'il lui soit soumis tout entier ».

Suivant cet exemple, la souveraineté populaire devient l'addition des différentes fractions de souveraineté dont chaque individu en particulier est titulaire ; ce qui revient à dire que le droit de commandement appartient au peuple, qui est considéré comme un être et qui peut exercer lui-même sa souveraineté. En d'autres mots, cette dernière est certes détenue par le peuple, mais elle reste partagée par chaque citoyen qui le compose. Cette doctrine minimise *ipso facto* l'importance des assemblées du moment que celles-ci n'ont plus le monopole de l'expression de la volonté générale. C'est une doctrine qui légitime plutôt la mise en place des procédures de démocratie directe incarnée par les référendums. Pour le célèbre juriste autrichien Hans Kelsen, la perte du mandat parlementaire par un élu qui a démissionné ou qui a été chassé de son parti est

« une conséquence naturelle du système de vote par les listes entières avec interdiction du panachage. Si, en effet – comme résulte de ce système – l'électeur n'a plus d'influence sur le choix des députés à élire, si son vote se réduit à un acte d'adhésion à un certain parti, si donc – du point de vue de l'électeur le candidat n'obtient un mandat qu'en raison de son appartenance au parti de l'électeur, il n'est que logique que le député perde nécessairement ce mandat lorsqu'il cesse d'appartenir au parti qui l'a envoyé au Parlement » (Kelsen, 1932 : 50).

Dans le cas du Burundi, cette idée est corroborée par l'ancien président du Sénat de 2005 à 2010 et ancien Deuxième vice-président de la République de 2010 à 2015, Gervais Rufyikiri, pour qui la radiation du parlement d'un député qui change de parti ou qui en est chassé n'est que logique en ce sens qu'au Burundi, on n'élit pas un individu, mais on élit le parti à travers sa liste bloquée et sans possibilité de panachage. Dans ce cas, les sièges appartiennent au parti politique qui a fait élire les candidats occupant ses sièges ; autrement dit, c'est un mandat du parti. Qui plus est, et consécutivement à cette idée précédente, le changement de l'appartenance politique d'un parlementaire, quelles qu'en soient les circonstances, modifie la configuration idéologique de l'institution, raison pour laquelle il faut que celui qui change de parti soit remplacé par son suppléant sur la liste du même parti, afin de garder l'équilibre

mandat des députés et des sénateurs a un caractère national. Tout mandat impératif est nul ». Nous pouvons donc dire que ces dispositions que nous retrouvons dans la plupart des constitutions des pays qui se disent démocratiques font coexister un régime représentatif avec des procédures de démocratie directe.

idéologique mais aussi et surtout les majorités/minorités en cas de vote au sein du parlement tel que voulu par les citoyens au moment de l'élection⁵.

Cette doctrine qui a longtemps été défendue dans les anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est est rejetée par les opposants au mandat impératif qui, pour leur part, soulignent que ce type de mandat aboutit inévitablement à une totale dépendance du parlementaire par rapport à son parti ou à ses électeurs. Ainsi, s'opposant à la souveraineté populaire, les partisans du mandat à caractère national défendent la thèse de la souveraineté nationale élaborée par l'assemblée constituante française lors de la Révolution française de 1789. Selon la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789, « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » (art.3).

Par ailleurs, la notion de souveraineté nationale renvoie à une organisation du corps législatif différent de la précédente. Le corps législatif exerce un pouvoir qu'il ne peut déléguer ou partager car la souveraineté est indivisible, le mandat des représentants doit être limité dans le temps car la souveraineté est inaliénable, tandis que la nation ne peut déléguer l'exercice de la souveraineté de manière définitive étant donné que celle-ci est imprescriptible (Rousseau, 1762).

Pour les tenants du principe du mandat représentatif, la théorie de la souveraineté populaire n'est qu'une justification donnée *a priori* permettant d'exercer – par le biais d'un mandat impératif – un contrôle absolu sur les représentants du peuple. En fin de compte, le fait que la démocratisation opérée dans ces anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est s'est (quasi) systématiquement accompagnée d'un passage du mandat impératif au mandat représentatif, semble à première vue confirmer leur thèse. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, à l'échelle mondiale, la doctrine de la souveraineté populaire qui entraîne avec elle le mandat impératif est en voie de disparition rapide, surtout depuis la chute du mur de Berlin à la fin des années 1980 (Daugeron, 2011 : 228-292).

2. Quel mandat parlementaire pour le Burundi ?

La représentation à caractère national n'est pas une innovation des années 90 au Burundi. Déjà l'article 30 de la première Constitution du Burundi indépendant, c'est-à-dire celle dite du 1^{er} juillet 1962, disposait que les membres de l'Assemblée nationale ainsi que ceux du Sénat sont élus suivant la loi et représentent la nation. Avec l'avènement du parti unique en 1966, la deuxième Constitution du Burundi du 11 juillet 1974 ne prévoit pas en réalité de pouvoir législatif, le tout étant concentré dans les mains du président de la République et de son gouvernement. Le Titre V de cette Constitution dédié au « Pouvoir législatif » ne comprend que trois articles, ni moins ni plus, qui essaient de traiter du pouvoir législatif qui, en réalité, n'existe plus puisqu'il n'y a plus d'élus députés ou sénateurs. Une Constitution taillée sur

⁵ Entretien à Bruxelles en novembre 2016. Néanmoins, Gervais Rufyikiri nuance et ajoute que cette disposition reste tout de même critiquable dans la mesure où la Constitution du Burundi dit que le mandat d'un député/sénateur est de caractère national et interdit de ce fait le mandat impératif.

mesure, dirions-nous. En effet, l'article 48 est, on ne peut plus clair : « *Le pouvoir législatif est confié au Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement. L'initiative des lois appartient au Président de la République et à son Gouvernement* ». En complément à cet article, il est précisé que les lois sont élaborées par les ministres intéressés, discutées, arrêtées en Conseil des ministres et promulguées par le Président de la République (art. 49). Il a fallu attendre la 3^e Loi fondamentale du 20 novembre 1981 pour voir réapparaître, en son article 44, que le mandat des représentants est de caractère national ; que tout mandat impératif est nul et que le vote des représentants est personnel (Banshimiyubusa, 2014).

Mais c'est avec le vent de la démocratisation des années 90 que le *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi* tente d'expliquer la nature du mandat parlementaire au Burundi. En effet, la Commission constitutionnelle propose que le mandat parlementaire ait un caractère national et que tout mandat impératif soit nul. Dans l'entendement de ladite Commission, cela voulait dire que « bien qu'il soit élu d'une circonscription, chaque parlementaire doit se considérer comme représentant les intérêts de la Nation toute entière et agir dans cet esprit. En conséquence, ses électeurs ne peuvent pas lui donner un mandat impératif d'agir dans un sens déterminé et le révoquer avant le terme du mandat au motif qu'il n'aurait pas satisfait à leurs revendications. Bien entendu, cette règle n'interdit pas au parlementaire de se préoccuper des intérêts de sa circonscription et de rester en contact avec ses électeurs » (République du Burundi – Commission constitutionnelle, 1991 : 85-86)⁶. C'est également sans grande surprise que l'article 106 de la 4^e Constitution de la République du Burundi du 13 mars 1992 est venu renforcer cette disposition, tandis que, plus tard, au sortir de la crise dans les années 2000, l'article 149 de la Constitution de mars 2005 stipule que « *le mandat des députés et des sénateurs a un caractère national. Tout mandat impératif est nul [et] le vote des députés et des sénateurs est personnel* ». Cette disposition, relayée par les articles 137 et 168 du Code électoral du 20 avril 2005, a constitué le socle du type de mandat parlementaire burundais jusqu'en septembre 2009, année où le Code électoral d'avril 2005 a subi ses premiers amendements, dont celui de la perte de la qualité de député ou de sénateur pour cause de la perte d'appartenance à un parti politique qui a porté le candidat à son élection. En plus des causes habituellement connues qui pouvaient occasionner la perte de la qualité d'un élu avant le terme normal de son mandat (dissolution de l'institution, décès, démission, inaptitude physique, incapacité permanente, nombre d'absences injustifiées, déchéance consécutive à la perte d'une condition d'éligibilité ou à la survenance d'une cause d'inéligibilité, etc.), il est désormais clarifié que

« sans effet rétroactif pour cette disposition, le mandat d'un député [d'un sénateur] peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le Parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes ».

⁶A travers ces précisions, il transparaît que la Commission constitutionnelle semble donner un sens plutôt restrictif au « mandat impératif », en privilégiant le sens du « *recall* » déjà défini plus haut et se limitant aux seuls électeurs. Dans le développement qui suit, nous montrerons que le parti peut aussi jouer ce rôle d'électeurs à travers ses investitures des candidats.

C'est du moins ce que stipulent l'alinéa 3 de l'article 112 pour les députés et l'alinéa 3 de l'article 146 pour les sénateurs. Depuis donc cette date, nous avons d'un côté les constitutions – celle de mars 2005 et, depuis 2018, celle de juin 2018 – qui interdisent tout mandat impératif et, de l'autre, les différents Codes électoraux – ceux de septembre 2009, de juin 2014 et de mai 2019 – qui instaurent indirectement mais sûrement le mandat impératif. En effet, au Burundi, il existe 4 critères que l'on prend en considération pour les candidats députés ou sénateurs : la circonscription (province) qui renvoie aux électeurs, l'appartenance politique (partis politiques), l'appartenance ethnique ainsi que le genre. Ainsi, à notre avis, en prenant en compte le critère d'appartenance politique qui nous intéresse pour cette analyse, trois (3) éléments majeurs prouvent à suffisance l'existence de ce mandat impératif pour le Parlement burundais depuis 2009.

2. 1. Le parti politique : groupe politique

C'est même sa propre définition. Les partis politiques sont des associations de citoyens qui concourent à l'expression du suffrage, du moins selon l'article 4 de la Constitution française (1958), en proposant des programmes et en présentant des candidats aux élections (Avril et Gicquel, 2013 : 88). De même, si nous nous référons aux notions d'« entreprise politique » et de « type particulier de relation sociale » que donne Max Weber aux partis politiques dans leur définition extensive, nous dirions que ce sont

« dessociations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble » (Weber, cité par Offerlé, 2010 : 10).

Ainsi donc, en instaurant la perte d'un mandat parlementaire pour un élu suite à la perte de son affiliation politique, le Code électoral de septembre 2009 et ceux qui l'ont suivi contraignent le député et le sénateur de se soumettre inconditionnellement aux ordres de son groupement politique ; ce qui signifie clairement que le parlementaire jouit désormais d'un mandat impératif et non de celui de la représentation libre ou de caractère national.

2. 2. Le parti politique, premier (et grand) électeur

Parlant de rôles assignés aux partis politiques, Philippe Braud indique que l'aspect le plus visible de leur activité en démocratie pluraliste, et parfois le seul réellement important, est celui d'être des « machines électorales » (Braud, 2011 : 514). Ce sont des organisations « pas comme les autres » qui assurent la sélection des candidats aux élections, assurent la mobilisation de soutiens afin d'affronter la bataille électorale dans les meilleures conditions et opèrent le choix des candidats aux différentes fonctions dirigeantes (Braud, 2011 : 514-519). C'est ce qu'on appelle « l'investiture » des candidats qui, en droit constitutionnel, signifie la désignation officielle par un parti politique d'un candidat en vue d'une élection (Cabrillac, 2011 : 281). Mais l'investiture peut être largement appréhendée aussi comme étant le soutien officiel apporté par un parti ou groupement politique à un candidat ou à une liste de candidats

en vue d'une élection. La candidature est juridiquement un acte individuel. Mais il ne fait aucun doute que la désignation des candidats aux différentes élections est une activité relevant essentiellement des partis politiques.

Comme dans la plupart des pays dont la vie politique est rythmée par l'existence des partis politiques, au Burundi, les partis politiques jouent un rôle de premier plan dans les élections. Presque tous les candidats sont des adhérents ou plutôt de fervents militants des partis politiques. Les candidatures indépendantes étant très rares⁷, ce sont les états-majors des partis politiques qui se prononcent en premier lieu sur les noms des militants à présenter dans les différents scrutins aux différents niveaux, principalement pour les présidentielles, les législatives, les sénatoriales et les communales⁸. Autant dire que le rôle du parti politique dans l'acquisition d'une place d'élu est, on ne peut plus, déterminant. Le parti joue les rôles de « premier et grand électeur » cumulés et, celui qui n'est pas désigné et soutenu par son parti n'aura pas la chance de concourir avec succès lors du deuxième test devant le deuxième électeur qu'est le corps électoral national.

2. 3. Perte de siège comme conséquence de perte de l'appartenance politique

Rappelons que selon les alinéas 3 des articles 112 et 146 du code électoral de 2019, il est dit que

« sans effet rétroactif pour cette disposition, le mandat d'un député [d'un sénateur] peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le Parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes ».

Cet élément est capital comme caractéristique du mandat impératif. Cela est d'autant plus vrai que la radiation d'un élu de son assemblée suite à la perte ou au changement de son affiliation politique constitue le sommet de la pression que le parti (premier et grand électeur) exerce sur son élu. Or, c'est ce que nous retrouvons dans les amendements ci-haut évoqués, exclusion qui touche les députés, les sénateurs et même les conseillers communaux. Aimé Nkurunziza, ancien Chef de cabinet au ministère de l'Intérieur, parle du motif de ces amendements introduits dans le code électoral de 2009 à la veille du scrutin de 2010.

« Au ministère, une commission en charge d'ajuster le cadre légal des élections a été mise en place (...) La présence d'un (...) haut responsable du parti était en réalité une autre preuve que le CNDD-FDD voulait avoir la mainmise sur tout le processus électoral dès l'élaboration du cadre légal. Nous avons pour mission de revisiter tous les textes relatifs aux élections dans le but d'épingler toutes les dispositions à supprimer ou à reformuler pour permettre au parti (CNDD-FDD) de se présenter dans les meilleures conditions aux prochains scrutins.

⁷ L'on pourrait dire même qu'elles sont bannies, du moins selon le Code électoral de 2019.

⁸ Les élections collinaires sont supposées être apolitiques.

Gélase Ndabirabe est venu avec une série de propositions du CNDD-FDD qui se résument en cinq points essentiels, à savoir : le changement de l'ordre des scrutins, l'augmentation du montant de la caution pour les candidats, le maintien des bulletins multiples, l'interdiction de la « transhumance politique » des élus et surtout la modification de l'article 8 du code électoral qui empêchait Pierre Nkurunziza de se porter candidat. (...) la disposition empêchant les élus de changer de parti devait permettre leur soumission totale et aveugle » (Nkurunziza, 2019 : 96-98).

Cependant, selon Stef Vandeginste, même si cette initiative est venue du CNDD-FDD, en remontant dans les travaux préparatoires de la Constitution de mars 2005, on se rend compte que le problème de « transhumance politique » n'est pas nouveau ni une émanation première du CNDD-FDD. De fait, lors de la rédaction du projet de ladite Loi fondamentale, il a existé deux versions à ce sujet. D'après toujours Vandeginste, si la version adoptée et promulguée stipulait que « *le mandat des députés et des sénateurs a un caractère national. Tout mandat impératif est nul. Le vote des députés et des sénateurs est personnel* » (para.1 et 2), telle n'était pas la version première soumise, en septembre 2004, par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale de Transition (ANT). Dans la version originale, il était stipulé que

« le mandat des députés et des sénateurs a un caractère national. Tout mandat impératif est nul. Tout député ou sénateur qui, au cours de la législature, change de parti politique, perd automatiquement son siège et est remplacé par son suppléant. Le vote des députés et des sénateurs est personnel ».

Cette première version aurait, en effet, été amendée au cours des débats à l'ANT, paraît-il, à la demande du CNDD-FDD. Il était donc bien clair qu'à cette époque, le constituant a délibérément opté pour un système dans lequel un élu député ou sénateur garde son siège en cas de changement de parti politique (Vandeginste, 2013 : 14)⁹. Ainsi, commentant l'arrêt du 5 juin 2008, rendu par la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCB 213 qui concernait l'occupation dite « inconstitutionnelle » de certains sièges à l'Assemblée Nationale par les députés dits pro-Radjabu du CNDD-FDD, Vandeginste conclut que l'interprétation de l'article 169 par la Cour dans ledit arrêt RCCB 213 va directement à l'encontre de l'intention du constituant. D'où il ne manque pas de s'interroger s'il serait erroné de conclure que le parti CNDD-FDD, regrettant de n'avoir pas appuyé la version initialement soumise à l'ANT par le Gouvernement de transition, n'aurait pas voulu amender la Constitution à travers un arrêt de la Cour Constitutionnelle, au lieu de mettre en application le Titre XIV intitulé « De la révision de la Constitution » ? (Vandeginste, 2013 : 14)¹⁰.

Ainsi donc, le député et le sénateur qui se soumettent aux ordres de leurs formations politiques au risque de perdre leurs sièges parlementaires respectifs ne travaillent pas

⁹Pour la citation, c'est notre soulignement.

¹⁰A ce niveau, nous pouvons nous demander pourquoi avant 2005 il se manifestait déjà cette méfiance à l'égard du mandat représentatif. Y avait-il de lien avec l'effectivité de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha ou alors de grandes interrogations en rapport avec les exigences fortement démocratiques de ce type de mandat eu égard à la culture politique des élites burundaises ?

seulement sous les injonctions de leurs groupes d'appartenance politique, mais encore et plus, de leurs premiers et « grands » électeurs sans lesquels rien ne peut être acquis. Bien plus, la menace de radiation de son mandat qui pèse sur l'élu vient couronner le tout, boucler la boucle. Mais alors, pour qui roule finalement ce mandat impératif « déguisé » au Burundi ?

3. Mandat impératif pour quel peuple ?....

La réponse paraît très facile : pour le peuple burundais bien sûr, dirait-on ! Mais ce n'est pas aussi simple qu'on le croit. Deux raisons vont nous aider à y voir clair : la distinction entre les intérêts partisans et l'intérêt national ainsi que le caractère anticonstitutionnel et antidémocratique de cette pratique.

3. 1. Les intérêts partisans sont-ils synonymes d'intérêt national ?

A partir de la définition que donne Max Weber pour un parti, nous savons déjà qu'une organisation, quelque politique soit-elle, défend d'abord les intérêts de ses adhérents. Le reste n'est là que pour l'habillage de cet objectif ou en termes clairs, pour atteindre ce but. Cela n'est pas le cas pour l'intérêt général de toute une nation qui, dans l'analyse des éléments constitutifs de l'Etat, est la collectivité des individus qui forment un même peuple et sont soumis à l'autorité d'un même gouvernement (Cornu, 2015 : 676). Dans l'entendement de P. Avril et J. Gicquel, une nation est un groupement humain dont les membres sont unis par des liens matériels et spirituels ; un « vouloir-vivre collectif » (Avril et Gicquel, 2013 : 82), c'est-à-dire une volonté de vivre ensemble, enraciné dans une histoire et des souvenirs communs. La nation dépasse le destin personnel de ceux qui la composent, elle unit les générations passées et celles à venir et est tournée vers l'avenir ; ce que A. Malraux appelait « la communauté des rêves » (Ardant et Mathieu, 2016 : 29). De même, formulée en termes modernes, une autre approche valorise dans la nation l'idée de communauté purement politique, unie par un lien juridique de citoyenneté, à l'exclusion de toute discrimination fondée sur l'origine, la langue, les traditions, la religion ou les croyances (Braud, 2011 : 147-149). Contrairement au parti qui est considéré comme une organisation qui prend en compte les seuls intérêts d'une partie de la population, c'est-à-dire de ses propres membres, l'Etat, lui est un instrument actif de rassemblement de la communauté nationale dans toutes ses composantes et pour l'intérêt général de tous. Il ne faut donc jamais confondre les intérêts nationaux avec ceux d'une organisation politique donnée, fût-elle au pouvoir. Les intérêts d'une organisation sont destinés en premier lieu à ses adhérents ou militants (qui représentent une infime minorité de la population) tandis que ceux de la nation concernent tous les filles et fils du pays. Bien plus, il ne faudrait pas confondre les intérêts des majorités démocratiques constituées autour des programmes des partis politiques et l'intérêt général incarné par la nation.

3. 2. Un mandat anticonstitutionnel et antidémocratique

La Constitution qui est communément appelée la « Loi fondamentale de l'Etat » a comme objet spécifique l'organisation des pouvoirs publics et la détermination de leurs rapports ; elle

comporte aussi des dispositions relatives aux libertés publiques ainsi qu'à l'organisation territoriale (Avril et Gicquel, 2013 : 30-31). C'est à travers la Constitution que le peuple scelle l'ensemble des règles juridiques les plus importantes de l'Etat régissant toute la communauté et aucune autre loi ne doit être en contradiction avec la Loi fondamentale. Or, pour le cas sous analyse, la Constitution est formelle : « *Le mandat des députés et des sénateurs a un caractère national. Tout mandat impératif est nul [et] le vote des députés et des sénateurs est personnel* ». Ainsi, comme nous venons de le souligner, en instaurant un mandat impératif dans l'amendement de septembre 2009, le pouvoir CNDD-FDD s'est mis clairement en contradiction, non seulement avec la Constitution, mais encore avec les principes de la représentation démocratique et la volonté du peuple burundais. Cela est d'autant plus vrai que, désormais au Burundi, depuis septembre 2009, le mandat parlementaire ne s'exerce plus pour le peuple burundais, mais pour une infime partie du peuple réunie au sein des partis politiques représentés au Parlement. Mais là encore, une analyse très minutieuse du contexte qui a présidé à la mise en place de ce mandat impératif en faveur d'un parti politique, amène à dire que c'est pour le CNDD-FDD que s'exerce le mandat parlementaire burundais, sauf qu'une fois encore, une autre analyse de la gouvernance interne au sein de ce parti risquerait de nous conduire à la nuance : est-ce en faveur de tous les militants que s'exerce ce mandat ou en faveur d'un petit cercle au pouvoir selon le principe de la loi d'airain d'oligarchie telle que développée par Roberto Michels (2009)?

Il faut donc savoir trancher pour rester en conformité avec le prescrit de la Constitution. Dans la mesure où la Constitution accepte que le parlementaire est juridiquement lié par les promesses qu'il a faites à ceux qui l'ont élu, il n'est pas illogique de permettre à ses électeurs (ou à son parti) de le révoquer dans ses fonctions s'il ne tient pas ses promesses. En revanche, lorsque la Constitution affirme que le mandat parlementaire est de représentation libre ou de caractère national, il est carrément impossible de maintenir en même temps les procédures permettant aux électeurs ou au parti de révoquer « leur » parlementaire.

Néanmoins, au sujet de l'anticonstitutionnalité, certains analystes et constitutionnalistes appellent à la prudence. En effet, l'article 161 de la Constitution de 2018 qui est une reprise de l'article 156 de la Constitution de 2005 semble intrigant. Il est dit que

« Le mandat de député et celui de sénateur prend fin par le décès, la démission, l'incapacité permanente et l'absence injustifiée à plus d'un quart des séances d'une session ou lorsque le député ou le sénateur tombe dans l'un des cas de déchéance prévus par une loi organique ».

En analysant attentivement la dernière phrase de cette disposition, on constate que la Constitution se réfère à la loi organique, en l'occurrence le Code électoral, pour déterminer les causes de fin de mandat du député ou du sénateur. En d'autres termes, dès lors que le Code électoral prévoit la fin du mandat d'un parlementaire pour cause de changement d'appartenance politique, l'on pourrait arguer que cette disposition fait partie du corpus constitutionnel et que, à ce point, il n'existe pas nécessairement de contradictions, du moins à partir de 2009, entre la Constitution et les différents Codes électoraux qui se sont succédé puisque la Constitution renvoie de manière explicite à la loi organique. Cependant, le

problème n'est pas réglé. On est en face d'un « paradoxe intéressant » : comment en effet, la Loi fondamentale peut-elle « constitutionnaliser » une disposition contenue dans le Code électoral alors que celle-ci est en contradiction flagrante avec cette même Constitution qui rejette le mandat impératif !

4. Et avec quelles conséquences ?

Lorsqu'on gouverne contre le peuple et contre sa Constitution, les conséquences sont très lourdes, surtout au niveau politique, juridique et bien sûr administratif. En voici quelques unes.

1. La première grande conséquence qui découle directement de la mise en place du mandat impératif se manifeste au sein des institutions concernées, en l'occurrence les assemblées. Au sein de ces dernières, le débat en groupe ou en plénière précédant le vote des lois disparaît. Les élus ne font qu'attendre le moment du vote pour exécuter l'ordre donné par les patrons de leur parti ; d'où l'on se trouve dans une sorte de « partitocratie » aux mains du parti qui domine les assemblées. Les assemblées deviennent des caisses de résonance de l'exécutif aux mains du parti majoritairement au pouvoir. A ce sujet, Aimé Nkurunziza, ancien député Président de la Commission des affaires politiques à l'Assemblée nationale du Burundi, parle de Kigobe comme « l'Hémicycle du désenchantement » (Nkurunziza, 2019 : 131) et nous fournit quelques exemples éloquentes à travers son ouvrage. Voici entre autres deux conversations que l'auteur a eues avec les hauts cadres de son parti.

1° Lorsqu'il s'est agi de destituer Pie Ntavyohanyuma du perchoir en 2015, Félicien Nduwuburundi, président du groupe parlementaire CNDD-FDD, en compagnie du député Alexis Barekebavuge, se sont adressés à Aimé Nkurunziza en ces termes : « *Honorable Aimé, est-il vrai que vous avez dit que vous n'accepterez jamais de voter pour le limogeage du président de l'Assemblée nationale ? Que vous étiez même prêt à ne pas suivre le mot d'ordre du parti dans ce sens ?* » (Nkurunziza, 2019 : 253).

2° De même, lorsque Aimé Nkurunziza a été nommé par le président de l'Assemblée nationale pour piloter les travaux de la Commission chargée de la présélection de nouveaux membres de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH), il a été convoqué par Pascal Nyabenda, président du parti et ses deux vice-présidents, Joseph Ntakarutimana et Victor Burikukiye. L'auteur rapporte leur entretien :

« *Honorable Aimé, ma première question est de savoir si tu es encore membre du parti que j'ai le privilège de diriger, m'a-t-il dit d'un air tendu frisant la menace. (...) C'est au sujet de la CNIDH. Ton président t'a confié cette tâche sans me consulter et, plus grave encore, tu as fait le dépouillement et la sélection des dossiers de candidatures sans que le parti te donne les orientations nécessaires pour qu'il n'y ait pas de candidats de l'opposition qui se cachent dans la nouvelle équipe, comme ce fut malheureusement le cas avec l'équipe sortante (...) Mais tu n'aurais pas dû faire le dépouillement avant d'avoir les recommandations du parti. Il aurait fallu que tu amènes tous les dossiers ici pour qu'on te dise qui est du parti et qui ne l'est pas* » (Nkurunziza, 2019 : 259-260).

Ainsi, si depuis l'amendement de 2009 allant dans le sens de l'instauration de ce « mandat impératif déguisé », il y a eu beaucoup de cas de radiations de parlementaires dans leurs partis respectifs, notamment avec le fameux phénomène de « nyakurisation »¹¹ des partis politiques, en revanche, aucun parlementaire n'a jamais perdu son siège pour changement ou perte de son appartenance politique. Cependant cela ne doit pas faire penser que ces dispositions n'ont pas produit d'effets escomptés. Affirmer cela serait ignorer qu'elles sont toujours perçues comme l'épée de Damoclès aux effets surtout dissuasifs et préventifs.

En outre, il s'observe également une « partitocratie » qui s'exerce lors du contrôle de l'action du gouvernement et qui neutralise ce rôle du parlement. En effet, quelle que soit la gravité de ses manquements et quel que soit le mécontentement de ses collègues ou des élus, un ministre issu du parti présidentiel n'aura jamais à s'inquiéter d'une probable motion de censure de la part du parlement burundais, du moins s'il reste dans les bonnes grâces de ses patrons au parti politique.

Néanmoins, sur ce dernier point, il faudrait mettre un bémol. En effet, d'une manière générale, la « disciplinarisation » des élus par leurs partis politiques respectifs dans une société bien déterminée transforme presque mécaniquement le mandat représentatif en un semblant de mandat impératif. Ainsi par exemple, les solidarités partisans en France (le fait que les députés/sénateurs de la majorité soient tous contre une motion de procédure de l'opposition) ou aux Etats unis d'Amérique (le fait que les parlementaires de la mouvance présidentielle soient contre l'impeachment de Donald Trump) ne signifient qu'on porte atteinte au principe de mandat représentatif. Il ne faudrait donc pas confondre ce genre de situations.

2. L'analyse de l'organisation et de la gouvernance au sein du CNDD-FDD nous fait découvrir que ces institutions législatives sont privatisées par le président du Conseil des sages, organe qui, en réalité, dirige le parti ; c'est-à-dire qui décide de celui qui peut en être exclu ou pas. Or, le président du Conseil des sages étant en même temps Président de la République, nous nous retrouvons dans une situation où les parlementaires issus de ce parti – majoritaires dans les deux assemblées – sont soumis totalement à la volonté d'un seul homme qui est en même temps président de la République¹². Selon Aimé Nkurunziza, en sa qualité de président du Conseil des sages, le chef de l'Etat dirigeait désormais toutes les réunions du CNDD-FDD à caractère national, le président du parti se contentant simplement de l'introduire. De même, à l'Assemblée nationale, c'était une habitude au sein du CNDD-FDD

¹¹ Le terme « nyakurisation » dérive du nouveau jargon politique de « nyakuri » qui signifie littéralement « original », « le vrai », par opposition à « pirate » ou « contrefait ». Il s'agit d'une pratique rusée par laquelle un gouvernement en place monte et crée des ailes rivales au sein des partis politiques d'opposition. L'aile fantôme, souvent trop minoritaire par rapport aux loyalistes, finit par être hissée à la place d'honneur par l'autorité mandatée du gouvernement. Le Ministre de l'intérieur est le mieux placé pour ce genre de « missions ».

¹² En nous référant à certains articles du Règlement d'Ordre Intérieur du parti CNDD-FDD en vigueur, il est dit que le président du Conseil Supérieur des Sages est le mugumyabanga (adhérent du CNDD-FDD) ayant occupé les plus hautes fonctions du pays plus que tous les autres bagumyabanga. C'est son président qui choisit les membres de ce conseil qui ne doivent pas dépasser le nombre de onze (actuellement réduit à 5). Et entre autres prérogatives du Conseil Supérieur des Sages : « Superviser que les lois du parti et les décisions prises par ses dirigeants restent conformes à sa ligne directrice » ; « Prendre les décisions pour conseiller, corriger, sanctionner et exclure celui qui a mal travaillé (...) » ; « Annoncer au congrès national celui qu'il a désigné comme candidat au poste de président de la République » ; « Approuver les candidatures de ceux qui veulent se faire élire aux hautes fonctions du pays pour le compte du parti », etc.

chaque fois qu'on s'apprêtait à débattre d'une question sensible à l'opinion, le président du parti devait rassembler tous les députés du groupe parlementaire CNDD-FDD à la veille de la séance plénière « pour leur donner les instructions du Chef de l'Etat. Passer outre la consigne du parti équivalait ainsi à s'opposer au Président de la République » (Nkurunziza, 2019 : 17-18).

5. Comment remédier à cette situation confuse ?

Il convient de rappeler que cet amendement de 2009 est intervenu dans un contexte tendu, consécutif à la radiation, en 2008, des 22 députés du CNDD-FDD dits, à tort ou à raison, « pro-Radjabu » de l'Assemblée nationale suivie de la chasse à l'homme contre toute personne qui était soupçonnée de soutenir l'ancien homme fort du parti jusqu'en février 2007. D'aucun comprennent bien que cette mesure, initiée par le parti au pouvoir, décidée par la Cour constitutionnelle du Burundi et mise en application par l'Assemblée nationale était une mise en exécution d'une loi qui n'était pas encore née, puisque l'amendement est intervenu une année plus tard en septembre 2009. Croyant prévenir contre toute autre tentative de rébellion contre les ordres du président du parti, ou au mieux contre les ordres du président du Conseil des sages, le CNDD-FDD a opéré un amendement sans tenir compte du prescrit de la Constitution qui stipule que « tout mandat impératif est nul ». Par ailleurs, la Cour constitutionnelle ne pouvait pas se prononcer contre une loi qu'elle avait déjà laissée s'appliquer une année avant sa création tandis que les parlementaires de ce parti sont tombés dans le piège des ténors du parti qui leur ont fait voter une loi qui leur intime l'ordre de se taire. Quelle contradiction ! Comment peut-on parlementer librement tout en étant inconditionnellement soumis à son parti ? Mais pour certains fanatiques du parti au pouvoir, ils croyaient encore sanctionner ceux qui en étaient déjà chassés comme si la loi était rétroactive.

En tout état de cause, étant donné que l'on ne peut pas revenir au mandat impératif par la révision de la Constitution¹³, il est donc nécessaire que tous ces articles du Code électoral qui instaurent un mandat impératif pour l'Assemblée nationale (art. 112), le Sénat (art. 146) et le Conseil communal (art. 187) soient amendés afin d'être en conformité avec la constitution qui s'inspire de l'esprit de l'Accord d'Arusha, lui-même guidé par la volonté d'instaurer un Etat démocratique au Burundi. Et pour éviter toute forme d'équivoque, la Constitution devra interdire formellement le mandat impératif, préciser que le mandat parlementaire est général et disposer explicitement que le parlementaire ne représente pas la circonscription, le parti ou le groupe social dont il est l'élu, le genre auquel il appartient, mais la nation tout entière.

¹³ L'ordre protocolaire exige que ça soit le Code électoral qui soit amendé pour être en conformité avec la Loi fondamentale et non cette dernière. D'ailleurs, même la nouvelle Constitution adoptée en juin 2019 n'y a pas touché.

Conclusion

En guise de conclusion, nous devons garder à cœur que ce retour au mandat impératif caractéristique des années de dictature des pays socialistes et des pays africains à l'époque du monopartisme est une régression très regrettable pour un pays qui se veut et se dit sur le chemin de la démocratie. Qui plus est, « *dans les sociétés peu homogènes [comme le nôtre], met en garde Van Der Hulst, le mandat impératif aboutit en effet inévitablement à une polarisation accrue, alors que le mandat représentatif semble plutôt privilégier les compromis et la recherche du consensus* » (Van Der Hulst, 2000 : 11). La Cour constitutionnelle, le Parlement burundais, les partis politiques, les organisations de la société civile, les spécialistes en droit constitutionnel, la communauté internationale et toute autre personne ou institution soucieuse du retour du pays sur la voie de la démocratisation véritable, doivent s'investir pour réussir ce pari sans lequel tout autre effort en faveur de l'Etat de droit sera toujours voué à l'échec. Et comme dirait Maximus, ce général-gladiateur héros du film « Le Gladiateur », il faut remettre le pouvoir aux mains du peuple, aux mains des Burundais. En fin, au-delà de ce retour en arrière, cette contribution aura mis en exergue également le fait que les institutions politiques ainsi leur fonctionnement trouvent nécessairement du sens dans les lois qui les sous-tendent. Or, de par Montesquieu (2013), nous savons que ces dernières ont-elles aussi un sens, un esprit. Par ailleurs, il ne pouvait en être autrement du moment que la loi est le politique coulé dans le moule du droit. D'où cela vient donner du sens au comportement de certains hommes et femmes politiques qui semble « anormal » aux yeux du public.

Références bibliographiques

- Ardant, P., Mathieu, B. 2016. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris : LGDJ.
- Avril, P., Gicquel, J. 2013. *Lexique de droit constitutionnel*. Paris : PUF.
- Banshimiyubusa, D. 2014. *Analyse de la législation électorale comme corollaire de l'évolution politico-institutionnelle conflictuelle. Cas du Burundi*. Mémoire de D.U. « Administrateur d'élections », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Centre d'Education Permanente, Paris, France.
- Banshimiyubusa, D. 2018. *Les enjeux et défis de la démocratisation au Burundi. Essai d'analyse et d'interprétation à partir des partis politiques*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), France.
- Berger, R. 1973. *Impeachment : The Constitutional Problems*. Cambridge, Massashussets : HavardUniversityPress.
- Braud, P. 2011. *Sociologie politique*. Paris : L.G.D.J.
- Cabrillac, R. (dir.) 2011. *Dictionnaire du vocabulaire juridique*. Paris : LexisNexis.
- Commission de Venise 2009. *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*. Venise, mars 2009.
- Cotteret, J.-M. 2011. *Les avatars de la volonté générale*. Paris : Michalon Editions.
- Cornu, G. 2015. *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF.

- Daugeron, B. 2011. *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*. Thèse pour le doctorat en droit, Paris : Dalloz.
- Jules, F.-M., Kergormard, D. 2013. *Le mandat impératif*. Paris : Hachette.
- Kelsen, Hans 1932. *La démocratie, sa nature et sa valeur*. Paris : Dalloz.
- Koebel, M. 2008. « Les élections municipales sont-elles politiques ? Enjeux locaux, enjeux nationaux », in *Savoir/Agir*, n°3, pp. 103-108.
- Montesquieu 2013. *De l'esprit des lois* (Anthologie). Paris : GF Flammarion.
- Nkurunziza, A. 2019. *Burundi. Le dessous des cartes*. Bujumbura : EditionsIwacu.
- Offerlé, M. 2010. *Les partis politiques*. Paris : PUF.
- Perrineau, P., Reynié, D. 2001. *Le Dictionnaire du vote*. Paris : PUF.
- Poirmeur, Y., Rosenberg, D. 2008. *Droit des partis politiques*. Paris : Ellipses.
- Politique africaine* 1998, *Des élections « comme les autres »*, n°69. Paris : Karthala.
- République du Burundi 2000. *Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi*. Arusha.
- République du Burundi 2005. *Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi*. Bujumbura : Cabinet du Président.
- République du Burundi 2018. *Constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018*. Gitega : Cabinet du Président.
- République du Burundi 2005. *Loi n° 1/015 du 20 avril 2005 portant promulgation du Code Electoral*. Bujumbura : Cabinet du Président.
- République du Burundi 2005. *Loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant Révision de la Loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral*. Bujumbura : Cabinet du Président.
- Rousseau, J. J. 1762. *Du contrat social ou principe du droit politique*, 1762.
- Vandeginste, S. 2013. « Jamais deux sans trois ? Comment réagir à un éventuel troisième mandat des présidents Nkurunziza (Burundi), Kabila (République démocratique du Congo) et Kagame (Rwanda) ? », in *La Libre Belgique*. mercredi 2 octobre.
- Vandeginste, S. 2008. *Pouvoir et droit au Burundi : un commentaire (principalement) juridique sur l'arrêt du 5 juin 2008 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCB 213*. Envers.
- Van Der Hulst, M. – Union Interparlementaire 2000. *Le mandat parlementaire. Etude comparative mondiale*, Genève.
- Weber, M. 1971. *Economie et société*. Paris : Plon.
- Zaidman, P.-H. 2008. *Le mandat impératif. De la Révolution française à la Commune de Paris*. Paris : Editions Libertaires.