

# FORMATION EN LÉGISTIQUE ET CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

# LEGISTIQUE

**Par NKESHIMANA Pierre Claver**

**Maître-Assistant, Professeur des cours de  
droit , Master en droit international  
public**

**Magistrat en détachement ,**

**Conseiller Principal chargé des  
Questions Juridiques/Superstructure**

# Pourquoi cette formation?

- Familiariser les participants avec l'ensemble des règles juridiques minimales , principes et méthodes suivis dans la préparation des textes normatifs.
- Présenter le circuit d'élaboration des textes juridiques en insistant sur les étapes du processus normatif.
- **A la fin de la formation, chaque participant est suffisamment outillé dans les connaissances normatives.**

# Cadrage juridique élémentaire

- La place de la loi et du droit dans toute société démocratique
- Notion de droit, de règles, de loi, et de justice
- Définition du droit et ses caractères/ obligatoire, général, permanente, social
- Principales branches du droit,
- Les matières du droit
- La loi dans le temps et dans l'espace,
- Hiérarchie des normes et processus législatif/ voir le chapitre ultérieur
- Sources du droit
- Théorie de la séparation des pouvoirs/ présentation

# **Contenu de la formation sur la légistique (suite)**

- **Interrogations préalables à l'élaboration d'un texte normatif**
- **Catégories de normes et leur hiérarchie en droit burundais**
- **Description du processus normatif**
- **Questions spécifiques concernant les traités internationaux**

# Interrogations préalables à l'élaboration d'un texte normatif

# 1. La réflexion sur l'utilité de la norme envisagée

- Toute norme vise la résolution **d'un problème**. Celui-ci doit être clairement identifié.
- La loi ne peut pas être envisagée pour résoudre un problème individuel (elle est par essence générale).
- L'on ne résout pas chaque problème social par un coup de plume du législateur (la question des violences basées sur le genre par ex: une loi spécifique?).
- L'insuffisance d'une réflexion sur l'utilité de la norme figure parmi les causes de l'excès ou de la modification incessante des normes (inflation normative).
- La clarté de la norme;
- La précision de la norme.

# Réflexion sur l'utilité de la norme(suite)

- **Question fondamentale:** La réforme envisagée répond-elle à une *obligation juridique* ou ne s'agit-il plutôt que d'un un *choix d'opportunité?*
- Lorsqu'il existe une règle (internationale, constitutionnelle, législative ou réglementaire) qui oblige à édicter une nouvelle norme, la marge de manœuvre des pouvoirs publics est réduite.
- Il n'en est pas de même lorsqu'ils décident d'eux-mêmes de légiférer en vue d'atteindre l'un ou l'autre objectif politique.



# Réflexion sur l'utilité de la norme(suite)

- **Réforme comme une nécessité de droit:** déterminer, aussi précisément que possible, les dispositions devenues **directement contraires** ou **difficilement conciliables avec la norme supérieure** et prendre les mesures d'accompagnement nécessaires dans le respect de **la norme principale**.
- **Réforme comme une nécessité de fait:** Diagnostic de la situation et la participation de toutes les parties prenantes (pratique de l' *évaluation préalable* et des *études d'impact* comme exigence légale, dans certains pays).

# Rôle du pouvoir législatif

- Vote de la loi / majorite requise
- contrôle de l'action du Gouvernement / motion de censure, les questions orales, loi des finances , cour des comptes

## 2. Le choix du type de norme

- Aucun problème ne se pose pour la norme d'exécution (décret d'application d'une loi, un arrêté d'un Vice-président ou du Premier Ministre, ordonnance d'application d'un décret,..): le texte de la norme supérieure aura précisé à quel organe ou autorité l'ordre est donné de parachever l'action normative.
- La réflexion s'impose pour l'exercice du pouvoir normatif originaire: **Domaine de la loi ou domaine du règlement**? (Article 164 et 165 de la Constitution).
- Dans le domaine de la loi: **loi organique ou loi ordinaire?**

# Type de norme(suite)

- **1. Le domaine de la loi: c'est quoi?**
- **Article 164 de la Constitution du Burundi:**

## **1. Les garanties et obligations fondamentales du citoyen:**

- sauvegarde de la liberté individuelle ;
- protection des libertés publiques;
- sujétions imposées dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens.

# Type de norme(suite)

## **2. Le statut des personnes et des biens:**

- nationalité, état et capacité des personnes;
- régimes matrimoniaux, successions et libéralités;
- régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales.

## **3. L'organisation politique, administrative et judiciaire:**

- organisation générale de l'Administration;
- organisation territoriale, création et modification des circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux;
- régime électoral;
- organisation générale des ordres nationaux, des décorations et des titres honorifiques;
- règles générales d'organisation de la Défense Nationale;

# Domaine de la loi(suite)

- règles générales d'organisation de la Police Nationale;
- statuts des personnels des Corps de défense et de sécurité;
- statut des personnels du Parlement;
- principes généraux de la Fonction Publique;
- statut de la Fonction Publique;
- état d'exception;
- cadre organique de création et de suppression des établissements et des services publics autonomes;

# Domaine de la loi(suite)

- organisation des juridictions de tous ordres et procédure suivie devant ces juridictions, création de nouveaux ordres de juridiction, détermination des statuts de la magistrature, des offices ministériels et des auxiliaires de justice;
- détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables;
- organisation du barreau;
- régime pénitentiaire;
- amnistie.

# Domaine de la loi(suite)

**4. La protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles;**

**5. Les questions financières et patrimoniales:**

- régime d'émission de la monnaie;
- budget de l'Etat;
- définition de l'assiette et du taux des impôts et taxes;
- aliénation et gestion du domaine de l'Etat.



# **Domaine de la loi(suite)**

- 6. Les nationalisations et dénationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé;**
- 7. Le régime de l'enseignement et de la recherche scientifique;**
- 8. Les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat;**
- 9. La législation du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical, y compris les conditions d'exercice du droit de grève.**

# Domaine de la loi(suite et fin)

**L'article 165 de la constitution dispose, quant à lui, :**

*« Les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. »*

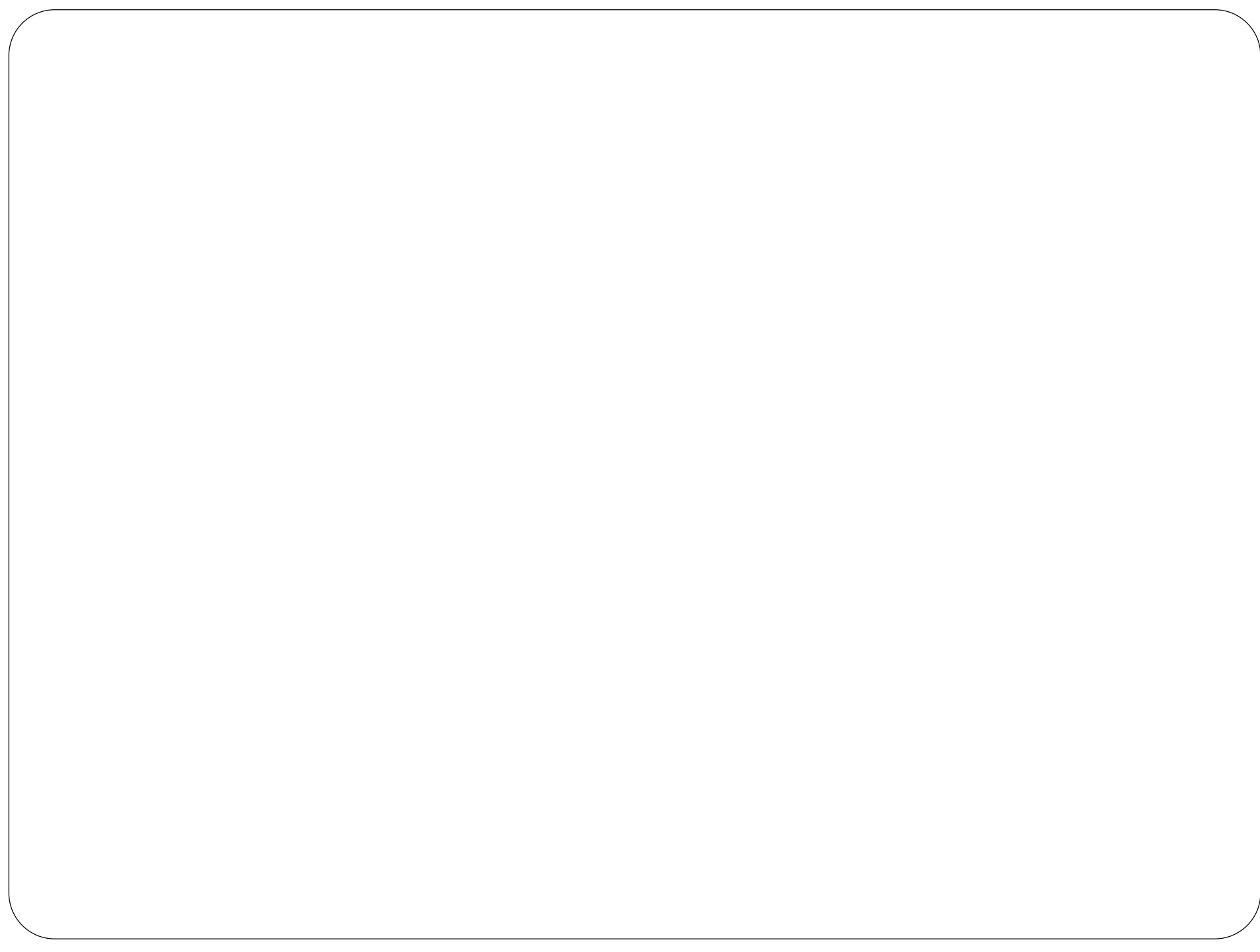
Quid de la distinction entre loi ordinaire et loi organique?

**Les lois organiques sont limitativement énumérées par la constitution.**

**Elles sont soumises au contrôle préalable de constitutionnalité**

**Elles sont votées à la majorité**

**Elles sont votées à une grande majorité**



# LES CATEGORIES DE NORMES ET LEUR HIERARCHIE EN DROIT

## BURUNDAIS

# Le principe de la hiérarchie des normes

- Dans l'ordre juridique interne burundais, il existe plusieurs catégories de normes.
- Ces normes sont hiérarchisées, c.-à-d. que l'ordre juridique est découpé en plusieurs degrés.
- La norme de rang inférieur doit être à la fois conforme et compatible avec la norme de rang supérieur.
- La conformité et la compatibilité ne sont pas synonymes.
- La conformité concerne, pour la règle de rang inférieur, à reprendre fidèlement les prévisions de la norme supérieure. Elle concerne donc la reproduction du droit supérieur.
- La compatibilité, quant à elle, consiste à ne pas heurter les prévisions de la norme supérieure, dans le processus de création d'un droit nouveau.

## 2. Les catégories de normes

### 1. La Constitution

- Notion de constitution: Sens matériel et sens formel
- Les composantes de la constitution: Au-delà des articles du texte de la constitution: le **bloc de constitutionnalité**
- Le contenu du **bloc de constitutionnalité au Burundi**: le corps de la constitution+les droits et devoirs proclamés par les conventions internationales relatives aux droits de l'homme(article 19). Que dire du préambule?
- Pour les conventions internationales, l'article 19 constitutionnalise les « *droits et devoirs* » et non l'entièreté des textes des conventions.

# Les catégories de normes(suite)

- L' énumération de l'article 19 est « exemplative » et non « limitative »: usage de « *entre autres* »
- « *Les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi.*

*Ces droits fondamentaux ne font l'objet d'aucune restriction ou dérogation, sauf dans certaines circonstances justifiables par l'intérêt général ou la protection d'un droit fondamental. »*

## Les catégories de normes (suite)

- Quid du préambule? Fait-il partie de la Constitution?
- La question de la juridicité du préambule est généralement tranchée par le juge constitutionnel.
- Il est, en effet, très rare qu'elle le soit par le Constituant lui-même.

Quelques exemples en Afrique:

1. On lit dans la loi d'approbation de la constitution du Sénégal du 22 janvier 2001: « *LA PRESENTE CONSTITUTION DONT LE PREAMBULE EST PARTIE INTEGRANTE* ».
2. Même solution dans la constitution du Burkina Faso du 27. Janvier 1997



# Les catégories de normes (suite)

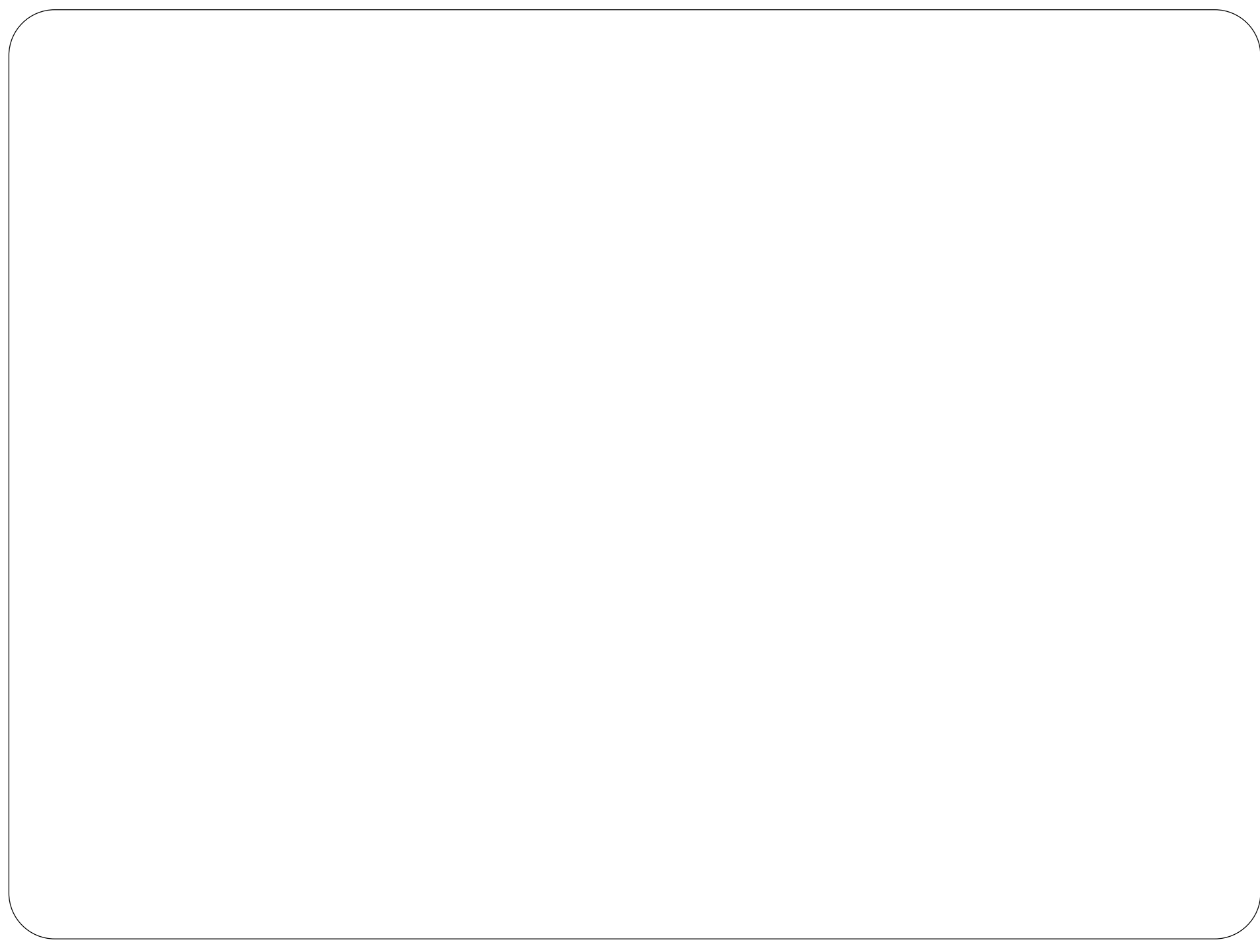
- En droit constitutionnel français: Le préambule fait partie du bloc de constitutionnalité (Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, plus couramment désignée comme la décision « *Liberté d'association* »).
- *L'intérêt de la question en France: Le corps du texte constitutionnel ne comporte pas de «déclaration des droits»*. La constitution française de 1958 reconduit cependant comme élément de son préambule, le préambule de la constitution de 1946 et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
- La question reste ouverte au Burundi: La finalité de la constitutionnalisation du préambule en France (contentieux constitutionnel des libertés) peut être atteinte autrement.

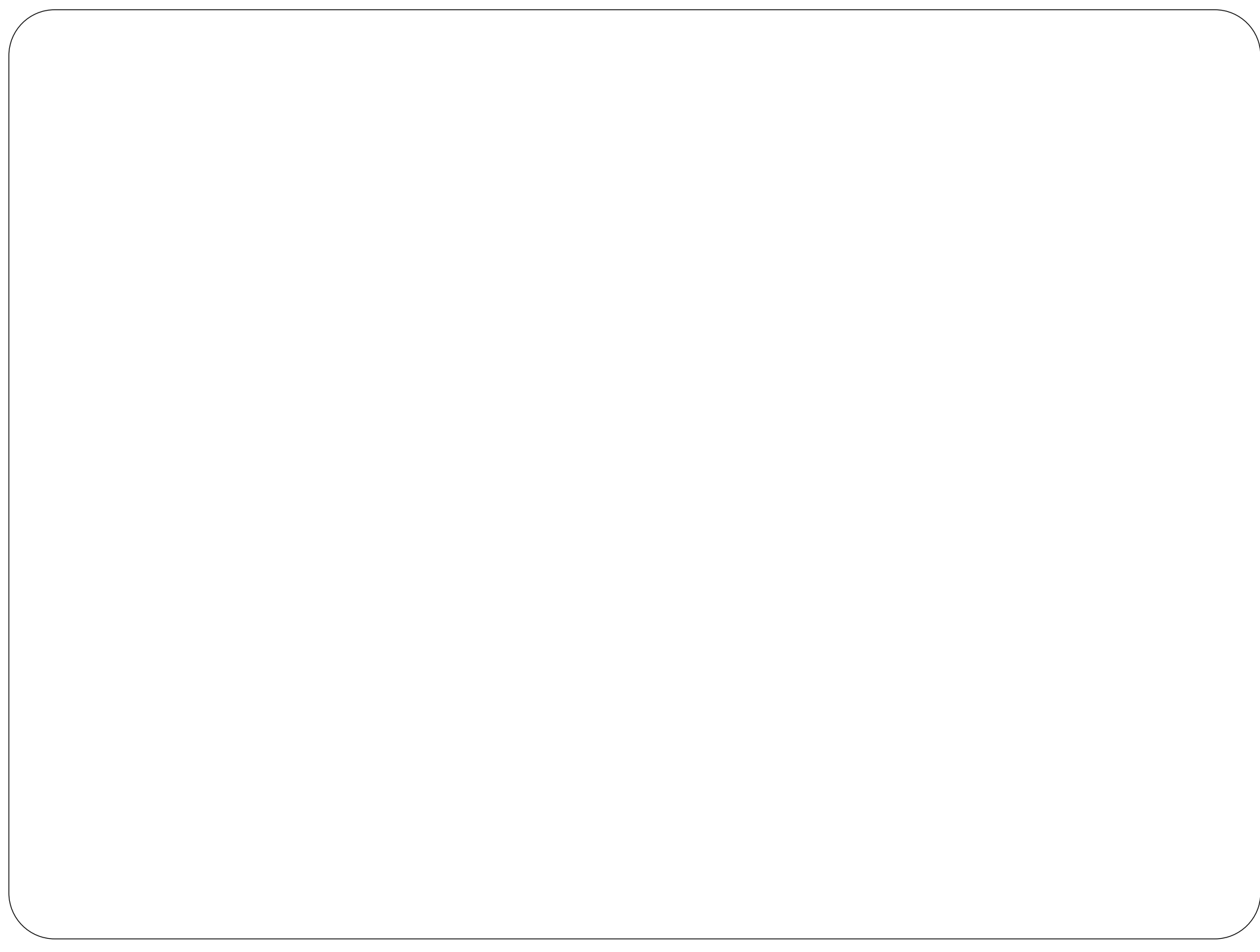
# Les catégories de normes (suite)

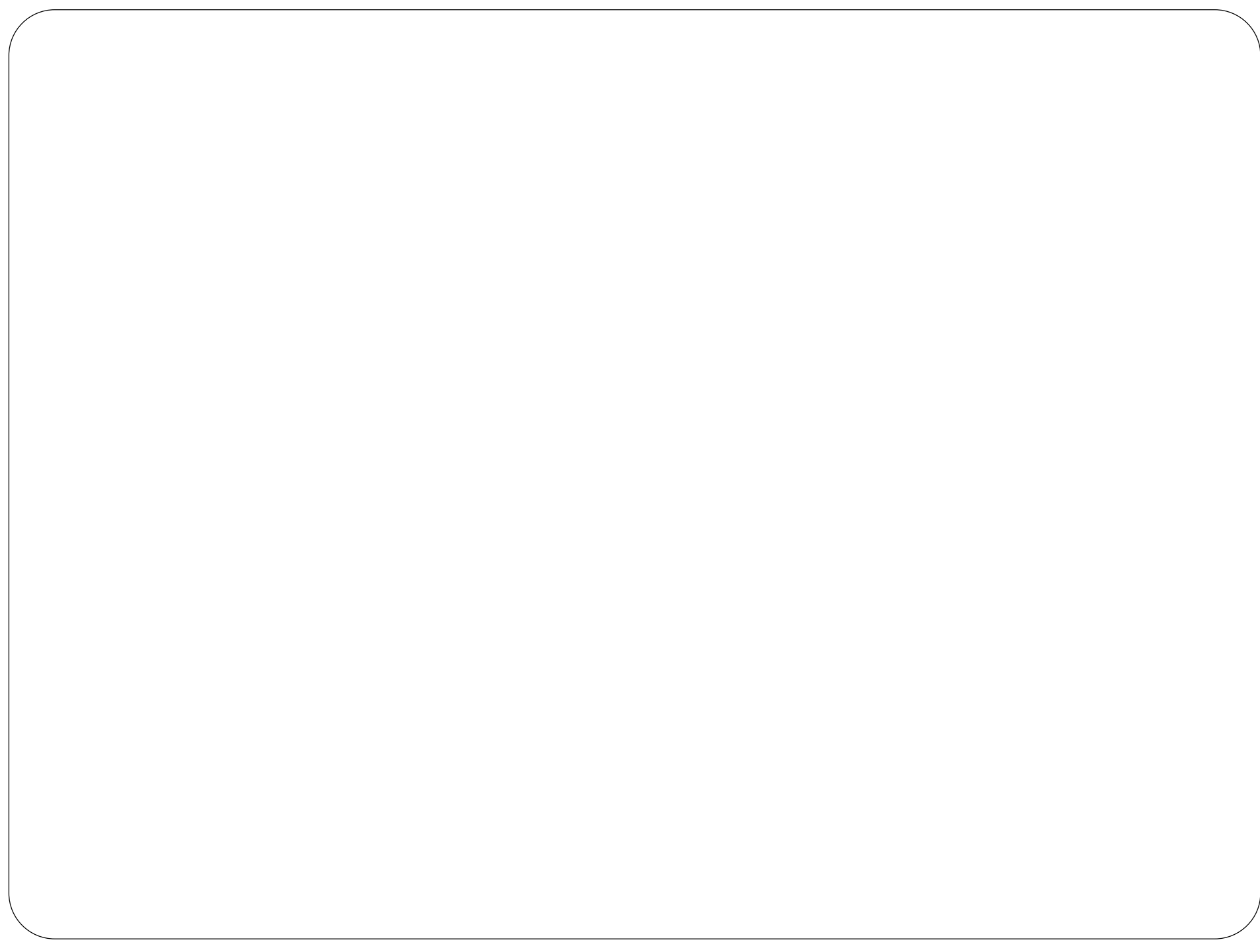
- Au Burundi, les droits et libertés publiques figurent donc dans le corps même de la constitution
- Notion de constitutionnalisation ouverte et de constitutionnalisation bloquée: Renvoi aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (article 19) et énumération dans le texte constitutionnel même (Titre II de la Constitution).
- Est-ce à dire que l'intégration du préambule dans le « bloc de constitutionnalité » serait sans effet? Loin de là. Elle permettrait de répondre à certaines questions qui restent sans réponse.

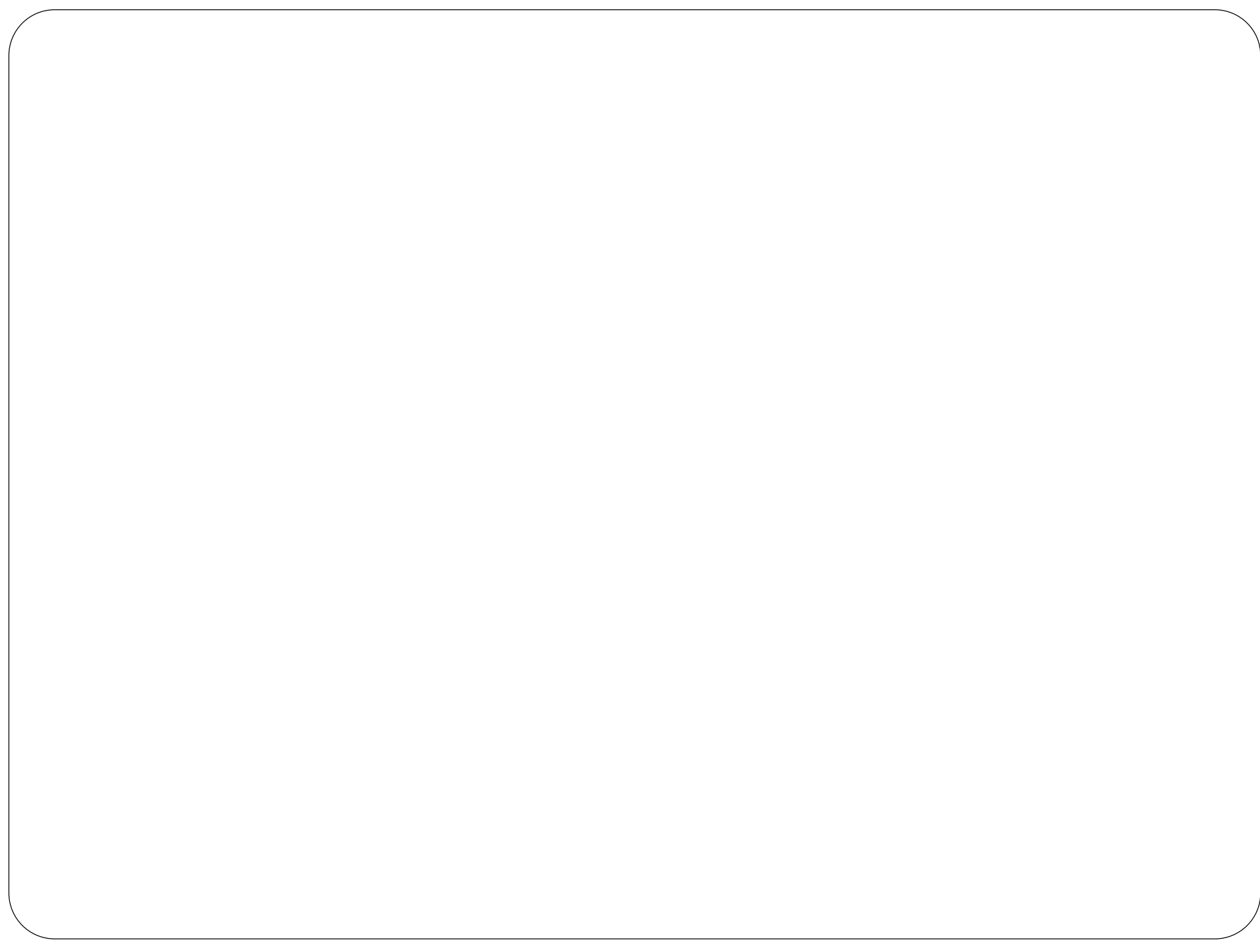
# Les catégories de normes (suite)

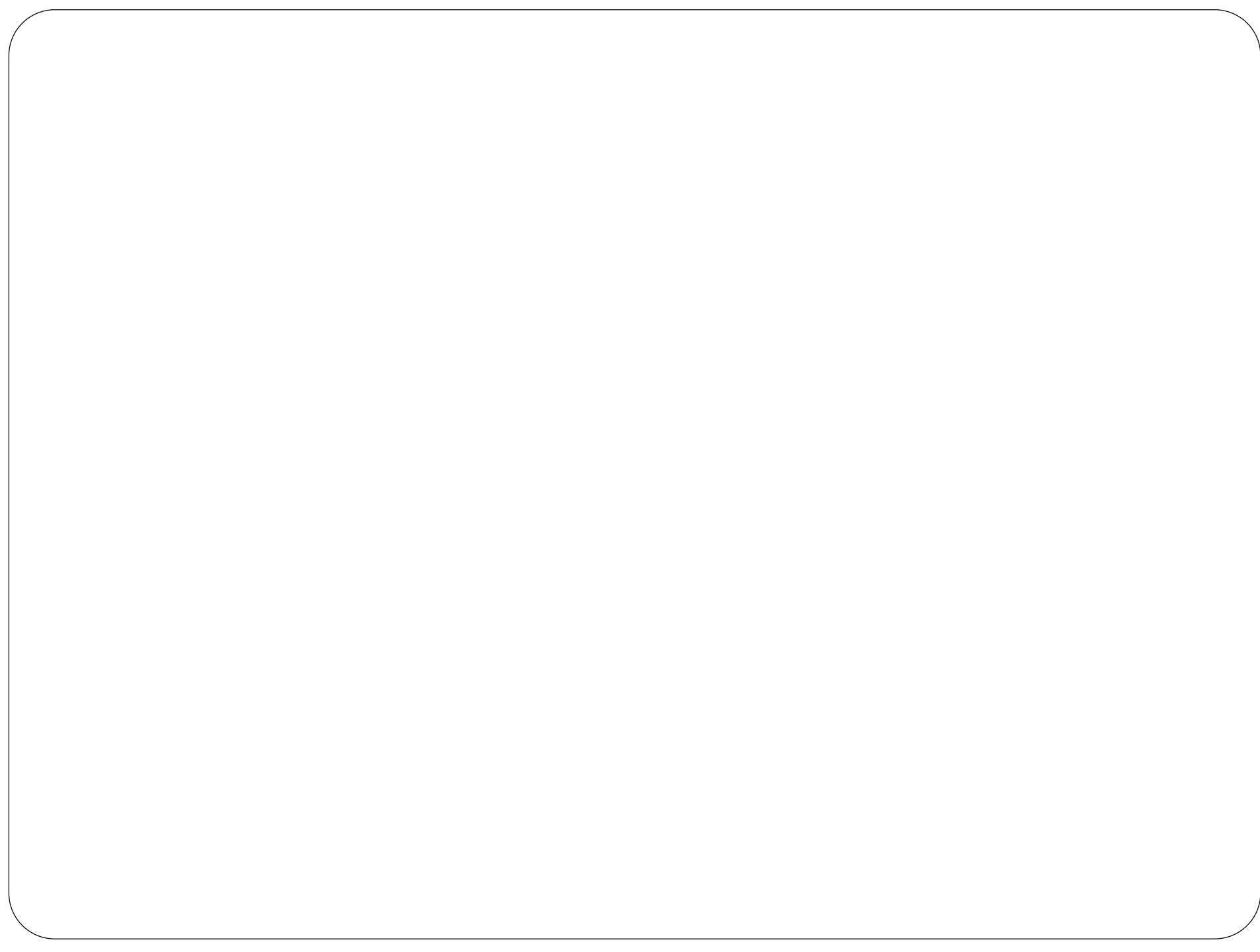
- Les parties d'un texte normatif
- Les visas
- Le dispositif
- Les dispositions transitoires et finales



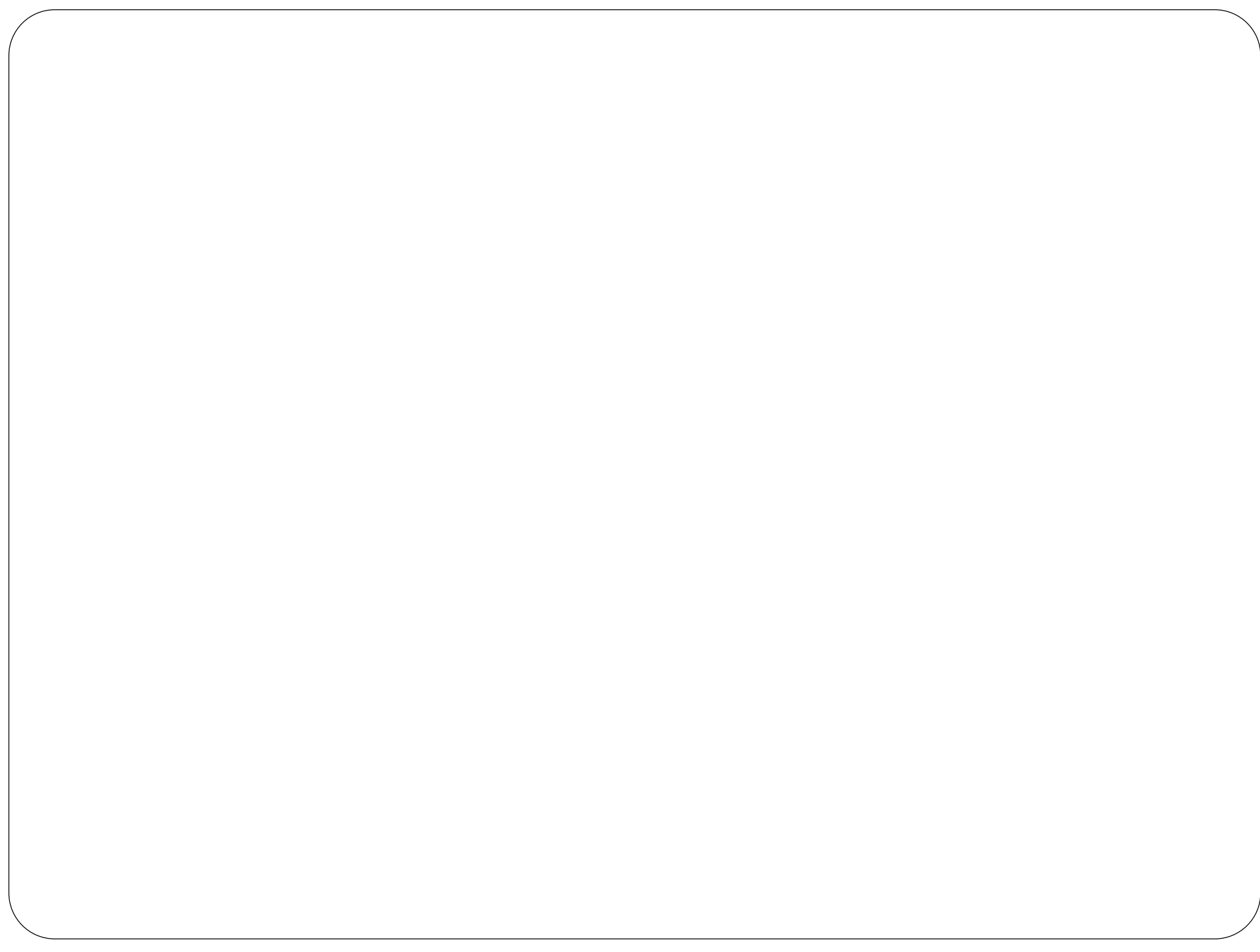


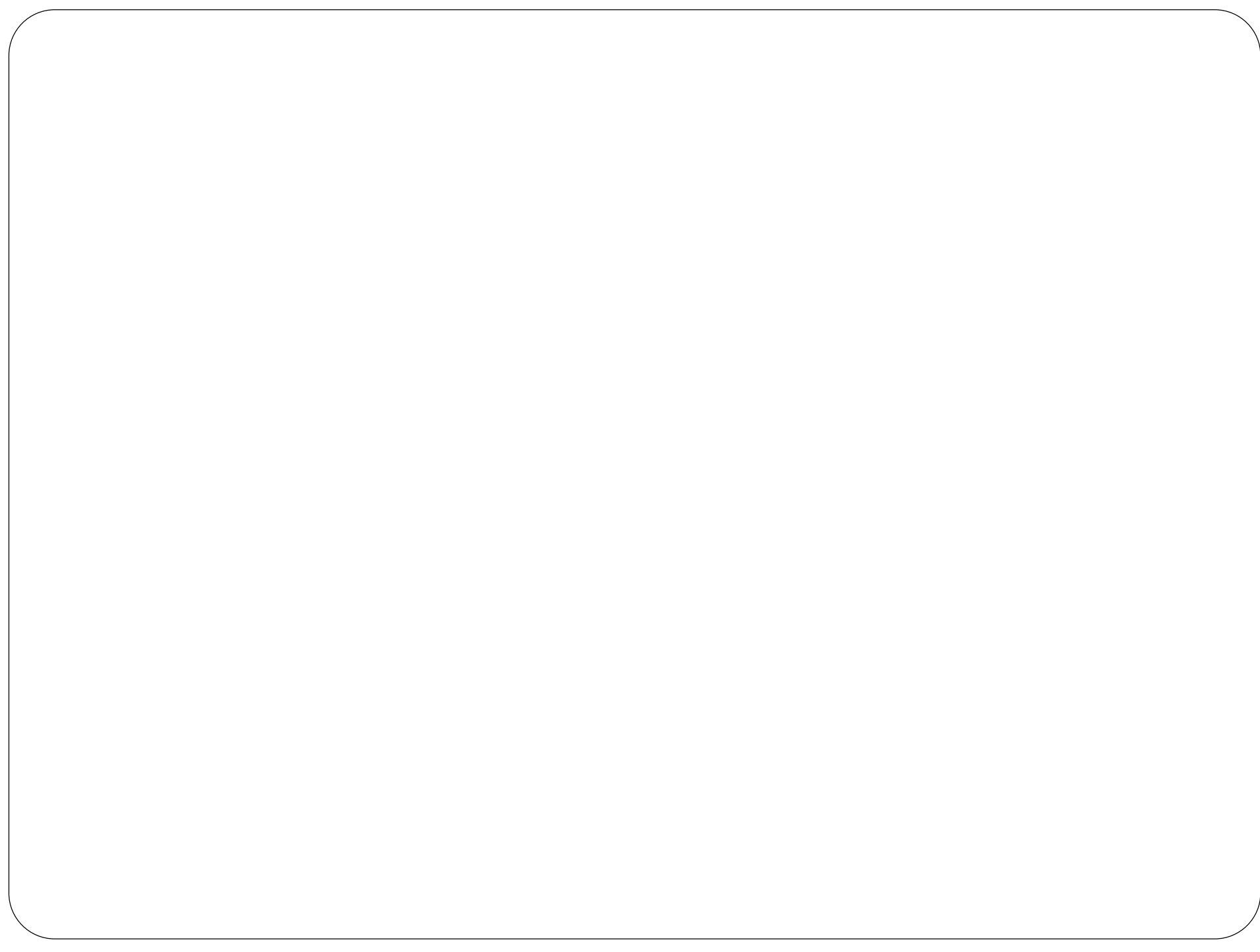












## 2. Les catégories de normes(suite)

### 2. La loi (*stricto sensu*)

.Formellement, la loi est une norme d'origine parlementaire.

. Elle est prise dans le domaine de la loi.

. La loi peut, soit être organique, soit être ordinaire

#### a)La loi organique:

- Elle intervient dans les domaines limitativement énumérés par la Constitution.
- Elle constitue un prolongement direct du texte constitutionnel pour éviter d'alourdir ce dernier. Elle permet alors d'en assurer la souplesse et la pérennité.
- Elle est adoptée suivant des modalités distinctes de celles suivies pour l'adoption de la loi ordinaire(majorité accrue, rôle plus important du Sénat, contrôle préalable de constitutionnalité).

# Exemples des renvois aux lois organiques

# Les catégories de normes (suite)

- **Article 225 de la constitution**
- Organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature et modalités de désignation de ses membres
- **Article 230 de la constitution**
- Composition, organisation, compétences et fonctionnement de la Cour Suprême ainsi que la procédure applicable devant elle
- **Article 238 de la constitution**
- Organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle et procédure applicable devant elle
- **Article 242 de la constitution**
- Organisation et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et procédure applicable devant elle

# Les catégories de normes (suite)

- **Articles 252 et 268 de la constitution**
- Mise en place, missions, organisation, instruction, conditions de services, fonctionnement de la Force de défense nationale, de la Police nationale et du Service national de renseignement(3 textes)
- Composition, organisation et fonctionnement des Conseils nationaux , article 275
- **Article 275**
- Mission, composition, organisation et fonctionnement de l'Observatoire National pour la Prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité

# Les catégories de normes (suite)

- **Article 279**
- Missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Sécurité
- **Article 283**
- Missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social
- **Article 288**
- Missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication

# Les catégories de normes (suite)

b) **Loi ordinaire:** Elle est élaborée suivant la procédure législative normale (Voir description du processus normatif).

## 3. Le décret-loi:

- Dans des hypothèses limitativement énumérées par la Constitution, l'Exécutif peut intervenir pour légiférer à propos des matières relevant pourtant du domaine de la loi. Il le fait alors par « *décret-loi* ».

### Exemples:

- Article 195, al. 1<sup>er</sup>: « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par **décrets-lois**, pendant un délai limité, les mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».



# Les catégories de normes (suite)

- Ratification par le Parlement au cours de la session suivante: Article 195, al. 2 dispose:
- *«Ces décrets-lois doivent être ratifiés par le Parlement au cours de la session suivante »*
- Forme de ratification: Un seul vote sur tout le texte: Article 195, al. 3:
- *« La ratification se fait par un seul vote sur tout le texte de loi .».*

# Les catégories de normes (suite)

- Les mesures de l'article 115: Etat d'exception
- « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le Président de la République peut proclamer, par **décret-loi**, l'état d'exception et prendre toutes les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Gouvernement, des Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, du Conseil National de Sécurité et de la Cour Constitutionnelle.* »

# Les catégories de normes (suite)

- Article 177, al. 3: Etablissement définitif du budget en cas d'échec de la démarche parlementaire.

*« L'Assemblée Nationale vote le budget général de l'Etat. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, le budget de l'année précédente est repris par douzièmes provisoires.*

*A la demande du Président de la République, le Parlement se réunit en congrès dans un délai de quinze jours pour réexaminer le projet de loi de finances.*

*Si le Parlement n'a pas voté le budget à la fin de cette session, le budget est établi définitivement par **décret-loi** pris en Conseil des Ministres. »*

# Les catégories de normes (suite)

## 4. Le Règlement

- Terme générique désignant les actes du pouvoir exécutif(décret, arrêté, ordonnance).
- 2 types de règlements: le règlement autonome et le règlement d'exécution(d'une loi).

### A. Le Règlement d'exécution:

- C'est une mesure d'application d'une loi
- Il est pris, soit lorsque la loi le demande explicitement, soit lorsqu'il s'impose de préciser une disposition législative, sans que le législateur ne l'ait explicitement demandé.

# Les catégories de normes (suite)

## B. Le Règlement autonome:

- Est pris sur le fondement de l'article 165 de la Constitution dans les domaines autres que ceux qui sont réservés au Parlement par l'article 164 de la Constitution.
- Est de la compétence du Président de la République: Article 107: « *Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire....* »
- Est protégé contre une éventuelle intervention du pouvoir législatif par l'article 160, al. 2 de la constitution:
- « Les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

*Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret présidentiel pris après avis de la Cour Constitutionnelle. »*

# Les catégories de normes (suite)

- L'article 196 de la Constitution va dans le même sens. Il dispose:
- *« S'il apparaîût, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Parlement, la Cour Constitutionnelle, à la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale ou du Président du Sénat, statue dans un délai de huit jours . »*

# Les catégories de normes (suite)

## C. Les types de règlement

### 1. Les décrets

- Ce sont les actes réglementaires pris par le Président de la République.
- Les décrets qui concernent la « réglementation générale » doivent obligatoirement faire l'objet de délibération par les membres du gouvernement (article 132 de la Constitution).

### 2. Les arrêtés :

- Les arrêtés sont les actes réglementaires émanant des Vice-présidents (article 126 de la Constitution), chacun dans les domaines de sa compétence, en l'occurrence le domaine politique et administratif pour le Premier Vice-Président et le domaine économique et sociale pour le Deuxième Vice-Président (article 122 de la Constitution).

# Les catégories de normes (suite)

## 3. Les ordonnances ministérielles

- Ce sont les décisions prises par les ministres (article 134 de la Constitution).
- Compte tenu de leur place dans la hiérarchie réglementaire, les ministres ne disposent du pouvoir réglementaire que dans les deux hypothèses suivantes :
  - ✓ Une loi ou, le plus souvent, un décret peut donner explicitement à un ministre cette compétence à condition que cela soit pour un objet clairement délimité et avec un encadrement ;
  - ✓ Les ministres, comme à tout chef de service, ont le pouvoir de réglementer l'organisation et le fonctionnement des services placés sous leur autorité.



# Les catégories de normes (suite)

Mais ce pouvoir ne peut s'exercer que de manière résiduelle, sous la réserve qu'aucun texte n'ait donné compétence à une autre autorité pour la matière considérée.

## **4. Les décisions:**

- Ce sont des actes émanant des organes délibérants des collectivités ou établissements publics disposant de prérogatives de puissance publique.

## **5. Les circulaires:**

- Ce sont des actes par lesquels les administrations communiquent avec leurs agents et les usagers de leurs services.
- Leur objet est d'exposer les principes d'une politique, fixer les règles de fonctionnement des services et commenter ou orienter l'application des lois et règlements.

# Les catégories de normes (suite et fin)

- Elles peuvent aussi apparaître sous d'autres dénominations: directives, notes de service, instructions, etc.
- Elles ne créent pas de nouvelles règles, en principe.
- Elles ne font grief et ne sont pas susceptibles de recours devant le juge administratif sauf lorsque le juge estime que la circulaire présente un caractère *règlementaire* et n'est pas simplement *interprétative*.
- La règle que les circulaires ne peuvent pas être attaquées en justice connaît deux exceptions. La circulaire pourrait ainsi être attaquée et annulée lorsque:
  - ✓ Ses dispositions fixent, dans le silence des textes qui fondent la circulaire, une règle nouvelle entachée d'incompétence.
  - ✓ L'interprétation de la circulaire méconnaît le sens et la portée des dispositions qu'elle entendait expliciter.

# SESSION III: DESCRIPTION DU PROCESSUS NORMATIF.

- I. Consultations préalables
- II. Travaux interministériels
- III. Analyse du projet en conseil des Ministres
- IV. Délibérations parlementaires et adoption du texte
- V. Promulgation.
- VI. Publication

# I. Les consultations préalables

## 1. La notion de consultation préalable

- L'édition des textes législatifs ou réglementaires est souvent précédée de la consultation d'organismes créés à cet effet ou dont c'est l'une des missions.
- Exemples: a) Les conseils nationaux prévus par la constitution  
b) Le Conseil National du Travail

**Article 268** de la Constitution: « *En vue d'assurer une large participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'Etat met en place les conseils nationaux suivants:*

- – *le Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation;*
- – *l'Observatoire National pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité;*
- – *le Conseil National de Sécurité;*
- – *le Conseil Economique et Social;*
- – *le Conseil National de la Communication;*

*Le Gouvernement garantit à ces conseils les moyens nécessaires à leur fonctionnement.*

# Consultations préalables(suite)

. Dans la philosophie institutionnelle de la constitution du 18.3.2005, le rôle de ces conseils dans le processus législatif est tellement important que même l'article 99, al.2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale prévoit la possibilité de leur intervention en pleins débats parlementaires, et non seulement au cours des consultations préalables. Cela transparaît notamment à l'alinéa 2 de l'article 99 de ce RI. Il dispose:

- *« La discussion des projets et propositions s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement, par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis.*

*Un membre du Conseil économique et social ou de tout autre conseil national peut également être entendu lorsqu'il a été saisi d'un projet ou d'une proposition de loi. »*

# Consultations préalables(suite)

- La consultation peut être facultative ou obligatoire, voire être assortie de la nécessité d'un avis conforme.
- Lorsqu'un avis est requis, il conditionne la *légalité externe* de la norme. Sur le plan de la forme, les visas de l'acte devront l'indiquer.
- La procédure de consultation doit être distinguée de l'hypothèse dans laquelle une décision ne peut être prise que *sur proposition* d'une autre autorité ou d'un organisme.

# Consultations préalables(suite)

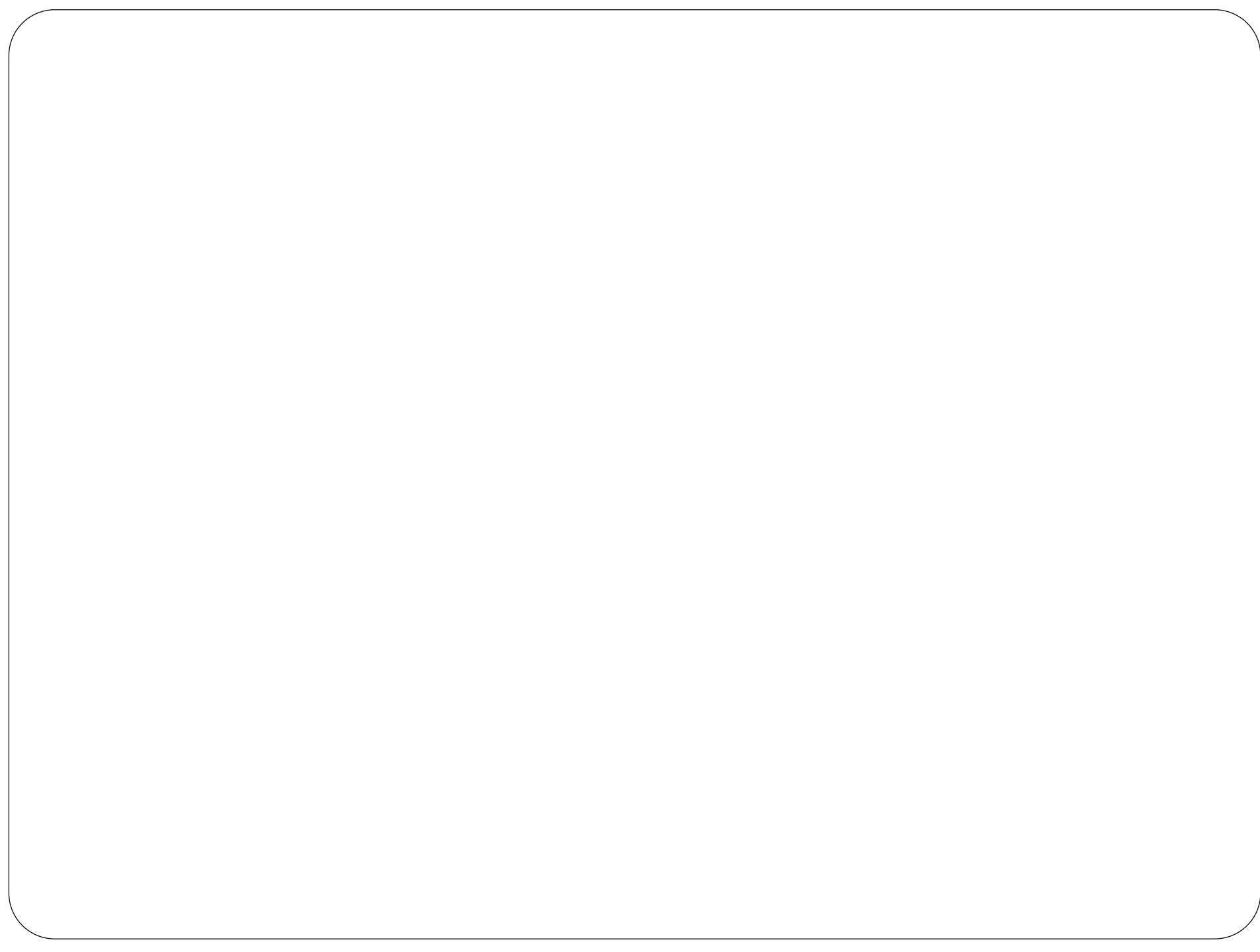
- Elle doit aussi être distinguée des concertations ou discussions qui peuvent être préalablement ou parallèlement engagées avec les représentants des différentes catégories de personnes ou d'organismes intéressés par le projet.

Exemples de consultations préalables juridiques requises

## **1. Conseil économique et social: Article 280 de la Constitution**

*« Le Conseil Economique et Social est un organe consultatif ayant compétence sur tous les aspects du développement économique et social du pays.*

*Il est obligatoirement consulté sur tout projet de plan de développement, sur les questions de l'environnement et de conservation de la nature et sur tout projet d'intégration régionale ou sous-régionale.*





# Consultations préalables(suite et fin)

## Quid des « avis » de la Cour Constitutionnelle ?

Il s'agit d'avis d'une importance juridique particulière. Même si leur valeur juridique n'est pas celle d'un « arrêt », leur autorité est certainement supérieure à celle d'autres avis non assortis d'avis conforme

Exemples:

1. Article 160: «Les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

*Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret présidentiel pris **après avis de la Cour Constitutionnelle.** »*

2. Article 161: « Les textes de forme réglementaire intervenus dans les matières qui relèvent du domaine de la loi peuvent être modifiés par voie législative, *après avis de la Cour Constitutionnelle*. »
3. Article 115, al. 4: Mesures prises dans le cadre de l'état d'exception.

## II. Travaux interministériels

- Il est rare qu'un projet de loi intéresse un seul ministère.
- La concertation interministérielle est ainsi généralement une nécessité. Elle s'impose également lorsque l'exécution d'une loi ou d'un décret requiert des « *ordonnances conjointes* ».
- veiller à systématiquement associer le ministère de la justice aux discussions lorsque le projet contient des *sanctions pénales* ainsi que le ministère chargé du *budget* si le projet a un impact financier.
- Ces discussions doivent porter sur le projet de loi mais également sur le contenu des principaux décrets nécessaires à son application. Ceux-ci doivent, dans la mesure du possible, être élaborés simultanément.

### III. Examen du projet en Conseil des ministres

- L'inscription du projet de loi à l'ordre du jour du conseil des ministres est décidée par le Président de la République.
- C'est le ministre techniquement compétent qui présente et défend le projet au conseil.
- Le Gouvernement délibère aussi en conseil des ministres des projets de règlements: Article 132 de la Constitution:

*« Le Gouvernement délibère **obligatoirement** sur la politique générale de l'Etat, les projets de traités et accords internationaux, les projets de lois, les projets de décrets présidentiels, d'arrêtés d'un Vice-président et d'ordonnances des Ministres ayant un caractère de réglementation générale. »*

## IV. Délibérations parlementaires

- La procédure peut différer selon que le texte est justement d'initiative gouvernementale ou parlementaire.
- L'Exécutif et le Parlement ne sont pas logés à la même enseigne en matière d'initiative. Il existe plusieurs limites à l'initiative parlementaire.

### Exemples:

- 1. Priorité des projets de loi sur les propositions de loi dans l'ordre du jour. Article 193 de la Constitution, Articles 55, 56 et 94 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.
- 2. Contrôle interne de recevabilité des propositions de loi par le bureau de l'Assemblée Nationale: Article 90 al.3 du Règlement de l'Assemblée Nationale.

## IV. Délibérations parlementaires (suite)

- Limites au pouvoir d'amendement de l'Assemblée Nationale : Article 194, al. 3 ; 4 et 5 de la Constitution.
- Limitations sur la possibilité de ramener au débat une proposition de loi rejetée. Elle ne peut, en effet, revenir sur la table du Parlement qu'après une année : Article 92, al. 3 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

# Délibérations parlementaires(suite)

- L'action législative du Parlement suit les étapes suivantes :

1/Dépôt du projet ou de la proposition de loi : Il se fait simultanément à l'Assemblée Nationale et au Sénat : Article 188, al.1 de la constitution (« *Les projets et propositions de loi sont déposés simultanément aux bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat.* »).

Le projet de texte déposé doit préciser si le texte est de ceux qui requièrent l'assentiment du Sénat (Article 188, al. 2 de la Constitution). Ces matières sont les amendements à la Constitution et aux lois organiques, y compris des lois régissant le processus électoral (article 187, 1) ainsi que les textes de lois concernant la délimitation, les attributions et les pouvoirs des entités territoriales (article 187, 3).

# Délibérations parlementaires(suite)

- 2/Enregistrement des projets et propositions de loi à la Présidence de l'Assemblée Nationale: Article 90, al. 1<sup>er</sup> du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.
- 3/Annonce publique du dépôt du projet ou de la proposition en séance publique : Article 90, al.2 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.
  - L'alinéa 4 du même article dispose que lorsque les projets ou propositions de loi sont déposés dans l'intervalle des sessions, ils font objet de *publication au Journal parlementaire*.
- 4/ Examen de recevabilité par la Cour Constitutionnelle (en cas de doute ou de litige) : Article 188, al. 5 et article 196 de la Constitution.

# Délibérations parlementaires(suite)

5/Discussion du texte en commission(s) parlementaires : Alors que la Constitution n'en fait qu'une faculté (Article 194, al. 4.), le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale l'érige en une obligation (Article 95, al. 1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale). Le Règlement de l'A.N va plus loin. Il requiert de la commission technique concernée qu'elle fasse une *proposition sur l'adoption ou le rejet du texte*. L'article 96, al. 2 du R.I de l'A.N dispose :

« ***Les rapports faits sur des projets de loi concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements. En annexe, des rapports doivent insérer les amendements soumis à la commission, qu'ils aient été transmis par la présidence de l'Assemblée ou directement présentés par leurs auteurs avant le dépôt du rapport.*** »



# Délibérations parlementaires(suite)

## 6/Analyse et adoption du texte par les chambres

- . Deux exceptions peuvent empêcher de passer au vote : **l'exception préjudicielle** soulevant l'inconstitutionnalité du texte et **l'exception préalable** tendant à faire constater par l'Assemblée qu'il n'y a pas lieu à délibérer. La première devra être vidée par un arrêt de la Cour Constitutionnelle tandis que la deuxième est du ressort de la chambre elle-même.
- . En vertu de l'article 102 du RI de l'AN, il est procédé au vote, **article par article.**
- . Intérêt de cette procédure: Maximum d'attention sur le contenu des textes.
- . Exemple d'impact du défaut d'attention dans l'adoption d'un texte: Comparer l'article 76 du CPP(libération provisoire sous caution) de 1999 et 116 de la loi de 2013(censé être son équivalent).

# Délibérations parlementaires(suite)

- Article 76, al. 1, 2 et 3:

« *Tout en autorisant la mise en état de détention préventive ou en la prorogeant, le juge peut, si l'inculpé le demande, ordonner qu'il sera néanmoins mis en liberté provisoire, à la condition de déposer entre les mains du greffier, à titre de cautionnement, une somme d'argent destinée à garantir la représentation de l'inculpé à tous les actes de la procédure et l'exécution par lui des peines privatives de liberté aussitôt qu'il en sera requis.*

*Si l'inculpé est poursuivi sur la base des articles 295 à 299 du code pénal livre II, il sera en outre tenu compte, pour fixer le montant du cautionnement, de l'importance des sommes qu'il est présumé avoir obtenues à l'aide des infractions y visées.*

# Délibérations parlementaires(suite)

*Néanmoins le prévenu peut bénéficier de la mise en liberté provisoire sans verser le cautionnement prévu par l'alinéa 1er lorsque sa situation économique ne lui permet pas de la payer. »*

## **. Article 116 du CPP de 2013(texte en vigueur)**

*« Dans tous les cas où la mise en détention est autorisée ou prorogée pour satisfaire aux conditions de l'article 110 alinéa 2, le Juge peut, si l'inculpé le demande, ordonner qu'il soit néanmoins mis en liberté provisoire, à la condition de déposer entre les mains du Greffier, à titre de cautionnement, une somme d'argent.*

*Ce cautionnement garantit la représentation de l'inculpé à tous les actes de la procédure et l'exécution par lui des peines privatives de liberté »*

# Délibérations parlementaires(suite)

- . L'article 116 de la loi actuelle ne comporte pas d'équivalent de l'alinéa 3 de l'article 76 du CPP de 1999.
- . Raisonnablement, le législateur n'a pas voulu instaurer un système du « *bail for the rich, jail for the poor* » .

## **Quelles sont les majorités requises pour le vote d'une loi?**

- . La majorité requise dépend de la nature de la loi. La loi ordinaire, la loi organique et la loi d'amendement de la Constitution ne se votent pas aux mêmes majorités. Les articles 175 et 300 de la Constitution constituent les bases de la matière.

# Délibérations parlementaires(suite)

## **Article 175 :**

*« L'Assemblée Nationale ne peut délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents. Les lois sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés.*

*Les lois organiques sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés, sans que cette majorité puisse être inférieure à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.»*

*La majorité des deux tiers des députés présents ou représentés est également requise pour le vote des résolutions, des décisions et des recommandations importantes... »*

## **Article 300 :**

*« Le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée Nationale et des deux tiers des membres du Sénat. »*

# Processus normatif(suite)

- 7/ Contrôle préalable de constitutionnalité : Obligatoire pour les lois organiques, facultatif pour les lois ordinaires.
- 8/ Mouvement du texte entre les chambres : Assemblée Nationale et Sénat. Il faut ici distinguer selon qu'il s'agit ou non des matières requérant l'assentiment du Sénat (article 187, 1 et 3 de la Constitution,).
- Pour les matières ne requérant pas de vote positif du Sénat, il faut distinguer les moments suivants:
  - Le texte adopté par l'Assemblée Nationale est « aussitôt » communiqué au Sénat : Article 189, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution.

# Processus normatif(suite)

- L'examen du texte par le Sénat n'est pas automatique. Au contraire, il n'a lieu que si le bureau ou un tiers des Sénateurs le demande *endéans 7 jours* (Article 189, al. 2 de la constitution). Si cette demande est faite, la formulation d'amendements éventuels ne peut se faire qu'*endéans 10 jours*, à compter de la demande (article 189, al. 3 de la constitution).
- Si le Sénat ne statue pas dans le délai ou fait savoir à l'A.N qu'il n'amende pas le texte, celui-ci est transmis au Président de la République pour promulgation endéans 48 heures.
- Lorsque le Sénat adopte des amendements, il les transmet à l'Assemblée Nationale qui les accepte ou les rejette, en tout ou en partie (Article 189 al. 5. de la Constitution).
- Au cours de l'analyse des amendements du Sénat, l'Assemblée Nationale peut formuler de nouveaux amendements. Il renvoie alors le texte au Sénat : Article 190, al.1.de la Constitution.

# Processus normatif(suite)

- Le Sénat s'y prononce endéans 5 jours : Article 190, al. 2 de la Constitution.
- Le dernier mot revient à l'Assemblée Nationale : Elle se prononce définitivement, soit en adoptant, soit en rejetant les amendements du Sénat : Article 190, al.4 de la Constitution.
- .La procédure est sensiblement différente pour les matières requérant le vote positif du Sénat : (Article 187, 1 et 3). Ici, un accord entre les deux chambres est activement recherché.
  - Ici aussi, le texte adopté par l'Assemblée Nationale est immédiatement transmis au Sénat (Article 191, al. 1<sup>er</sup>) :
  - Le Sénat se prononce sur le texte endéans trente jours. : Article 191, al. 2 de la constitution.
  - Si le texte est amendé, il est retransmis à l'assemblée Nationale pour réexamen : Article 191, al. 4 de la constitution.



# Processus normatif(suite )

-En cas de désaccord entre les chambres, une commission mixte est chargée d'élaborer un texte commun. Elle a un délai de 15 jours : Article 191, al. 6. Il y a alors trois cas de figure:

a/ La Commission tombe d'accord sur un texte commun : Il est soumis à l'approbation séparée par chacune des chambres. Aucun amendement n'est envisageable

b/ La Commission ne parvient pas à tomber d'accord sur un texte:

c/ Le texte proposé par la commission n'est pas adopté par l'une et/ou l'autre chambre.

- Les deux dernières situations sont gérées de la même manière : Le Président de la République intervient. Il a le choix entre deux solutions:

# Processus normatif(suite et fin)

- Demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement ;
- Déclarer caduc le projet ou la proposition de loi.

## 9/ Promulgation

Le texte est transmis au Président de la République dans les 48 heures de son adoption définitive. Il le promulgue endéans 30 jours : Article 197 de la Constitution.

Le Président a également la possibilité de renvoyer le texte à l'Assemblée pour seconde lecture ou de saisir la Cour Constitutionnelle en inconstitutionnalité : Article 197 de la Constitution.

- La demande de seconde lecture peut concerne tout ou partie du texte(article 197, al. 2 de la constitution).
- La demande de seconde lecture rehausse la majorité requise pour faire passer le texte de loi :

« *Après une deuxième lecture, le même texte ne peut être promulgué que s'il a été voté à une majorité des trois quarts des députés et trois quarts des sénateurs.* »

**QUELQUES ELEMENTS DE LEGISTIQUE SUR LA  
CONCLUSION D'ACCORDS INTERNATIONAUX PAR LE  
BURUNDI**

# 1. Qu' est-ce qu' un traité ?

- Article 2, 1 a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités: l'expression «traité» s'entend d'un «accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et *quelle que soit sa dénomination particulière* ».
- Du point de vue terminologique, certains usages tendant à catégoriser protocoles, pactes et chartes,... ne doivent pas induire en erreur. Le droit international n'est pas formaliste. Il laisse toute la liberté aux parties quant à l'appellation donnée à leur engagement.

- Eviter cependant certaines expressions confuses comme « mémorandum d'accord », « mémorandum d'entente » ou « protocole d'accord ». Elles sont susceptibles de créer la confusion sur la portée juridique réelle de l'engagement souscrit.

## 2. Processus d'élaboration d'un traité

- Un traité est une convention entre Etats.
- L'Etat du Burundi peut prendre l'initiative de rédiger des projets de traités bilatéraux et multilatéraux .
- L'un des détails auxquels le fonctionnaire qui en est chargé doit être vigilant est la désignation des futures parties au traité.
- De manière générale, ce sont les personnes morales (Etats) qui s'engagent et non leurs organes (Gouvernement,...).
- De toute manière, l'on désignera la partie burundaise par « *l'Etat du Burundi*. » La désignation de la partie étrangère dépendra de ses propres lois ou usages (et non de celles du Burundi).
- Le plus souvent, la partie étrangère sera désignée comme « Etat tel » mais il n'est pas exclu que l'usage soit plutôt de la désigner par son organe compétent (Sa Majesté,...). Le fonctionnaire burundais qui prépare le texte devra alors effectuer la vérification pour ménager les **sensibilités** et **susceptibilités** du futur cocontractant.
- Le fond du texte est, bien entendu, le fruit de négociations entre les délégués des Etats concernés.

# 3.Elaboration d'un traité

L'élaboration d'une convention internationale suit les étapes suivantes:

- La négociation
- L'authentification
- L'expression du consentement à être lié.
- **a) La négociation**

## ➔ Qui négocie une convention internationale?

- L'article 289 de la constitution de la République du Burundi dispose que c'est le Président de la République qui a *la haute direction* des négociations internationales. Dans la pratique, il se fait représenter.
- L'initiative de déclencher la négociation d'une convention internationale appartient à tout ministre et le Ministère des Relations Extérieures offre son appui technique durant tout le processus.

### 3.Elaboration d'un traité (suite)

- La Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT) dispose que, mis à part les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement, les ministres des relations extérieures et les représentants des Etats auprès d'autres Etats ou d'organisations internationales, le délégué d'un Etat prouve sa qualité par la présentation de «*pleins pouvoirs*».
- L'article 2, c) de la CVDT définit les « *pleins pouvoirs* » comme « *un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité.* »



## Elaboration d'une convention internationale(suite)

- **b) L'authentification d'un projet de convention internationale**
- Sauf délégation, la signature d'une convention internationale au Burundi est de la compétence du Chef de l'Etat. En vertu de l'article 289, c'est le Président de la République qui *signe* et ratifie les traités et accords internationaux.
- Dans la pratique, la personne qui aura eu « *pleins pouvoirs* » pour négocier aura aussi-le plus souvent-compétence pour authentifier le résultat de la négociation.
- Lorsque les parties veulent que la signature exprime le consentement à être lié, le délégué burundais signera *ad referendum*, généralement.
- En règle générale, la signature seule ne lie pas. Il faudra qu'intervienne une *ratification* suivant les formes prévues par les constitutions de chacun des Etats parties.

# Elaboration d'une convention internationale(suite et fin)

- De la signature ne résulte généralement que l'obligation de se comporter de *bonne foi*, c'est-à-dire l'obligation(passive) de ne pas empêcher que le traité ne puisse, un jour, entrer en vigueur et produire les effets voulus(article 18 de la CVDT).
- Rien n'interdit cependant aux parties la conclusion d' « *accords en forme simplifiée* » entrant en vigueur dès signature.

# Expression du consentement à être internationalement lié par un traité

## c) L'expression du consentement à être lié.

- L'article 11 de la CVDT dispose que: « *le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.* »
- Dans la pratique cependant, les parties ayant pris part aux négociations se lient généralement par la ratification.

## Expression du consentement à être internationalement lié par un traité(suite)

- Dans le cas du Burundi, la ratification semble constitutionnellement exigée. L' **article 292 de la constitution dispose, en effet, que:** *« les traités ne prennent effet qu'après avoir été régulièrement ratifiés et sous réserve de leur application par l'autre partie, pour les traités bilatéraux, et de la réalisation des conditions de mise en vigueur prévues par eux, pour les traités multilatéraux. »*
- Dans le sens de la CVDT, l'approbation et l'acceptation ont le même effet que la ratification (article 14, 2). L'adhésion concerne, quant à elle, les Etats qui n'ont pas pris part à la négociation(ex: le Burundi et le Rwanda par rapport au Traité créant l'EAC, le Burundi par rapport à la Charte des Nations-Unies).

# Expression du consentement à être lié(suite)

## ➔ Qui ratifie au Burundi?

- En vertu de l'article 289 de la Constitution, c'est le Président de la République qui signe et *ratifie* les traités et accords internationaux.
- Alors que la signature ne sert généralement qu'à authentifier le texte résultant de la négociation, c'est par la ratification que l'Etat exprime son consentement à être lié.
- Cependant, les parties négociant un traité peuvent se convenir de ne se lier que par la signature ou par un autre moyen (article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

## Expression du consentement à être internationalement lié par un traité (suite)

- En droit constitutionnel burundais, le pouvoir résiduel de ratification appartient au **Président de la République**. L'article 289 de la Constitution dispose ainsi que: « *Le Président de la République a la haute direction des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités et accords internationaux.* »
- Pour certaines matières cependant, la ratification ne peut avoir lieu que par le biais d'une *loi*. Ainsi, en vertu de 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.* »

## Expression du consentement à être internationalement lié par un traité (suite et fin)

- La répartition des pouvoirs de ratification ressemble ici à la distinction du domaine de la loi et du pouvoir réglementaire (article 164, article 165).
- Lorsqu'un Etat exprime son consentement à être lié, il peut se réserver sur certaines parties du traité.
- Qu'est-ce qu'une réserve?
- La réserve se définit comme une *déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat;*

# Le contenu de la loi(ou du décret) de ratification

- La réserve est toujours possible sauf lorsque le traité l'a directement ou indirectement interdite(article 19).
- Elle doit cependant aussi être compatible avec l'objet et le but du traité.
- L'article 19 de la CVDT dispose, en effet, que les réserves peuvent être exprimées au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer.



# Le contenu de la loi(ou du décret) de ratification(suite et fin)

- Le texte par lequel un Etat ratifie l'engagement international est sa dernière occasion de formuler son éventuelle réserve ou d'exprimer une déclaration interprétative.
- Après, il sera trop tard. Il ne restera que la voie de la dénonciation- lorsqu'elle est possible-
- L'autorité burundaise qui ratifie doit alors faire très attention, car la ratification est la dernière étape du processus d'engagement international de l'Etat du Burundi.

# Encadrement constitutionnel de la conclusion de certains types d'accords

- La Constitution burundaise prohibe la conclusion d'accords internationaux portant sur certains objets (article 293 : « *Les accords autorisant le stockage des déchets toxiques et autres matières pouvant porter gravement atteinte à l'environnement sont interdits.* »)
- Elle encadre aussi de manière très spéciale la conclusion d'accords portant sur le territoire du Burundi. Ainsi, en vertu de l'article 295 de la Constitution, aucune cession, aucun échange, aucune adjonction de territoire n'est valable sans le consentement du peuple burundais appelé à se prononcer par référendum.

# Encadrement constitutionnel de la conclusion de certains types d'accords(suite)

- Toutefois, même si, du point de vue du droit interne burundais, ces accords seraient, même ratifiés, en contradiction apparente avec la constitution, l'Etat du Burundi pourrait demeurer internationalement lié et cela pourrait générer d'énormes problèmes juridiques.
- En effet, en vertu de l'article 27 de la CVDT, « ....*une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.....* ».
- La seule possibilité pour un Etat de se délier en invoquant son droit interne est de prouver la violation manifeste d'une règle fondamentale concernant le consentement.

# Encadrement constitutionnel de la conclusion de certains types d'accords(suite)

- L'article 46 de la CVDT dispose en effet que:

« 1. *Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.*

*2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.*

## Encadrement constitutionnel de la conclusion de certains types d'accords(suite et fin)

- Du point de vue du droit international, la règle est dictée par le bon sens. Le sort de l'accord conclu entre Etats également souverains ne saurait dépendre de la volonté unilatérale d'un seul exprimée dans son droit interne.
- Le meilleur moyen de maintenir l'ordre juridique cohérent est donc de vérifier la constitutionnalité de l'accord, préalablement à la ratification. La Constitution du Burundi a prévu la possibilité de cette vérification en son article 296.
- Cette vérification n'est cependant pas obligatoire.

MERCI BEAUCOUP

NKESHIMANA PIERRE CLAVER