

## EVOLUTION DU PROCESSUS ELECTORAL

Aujourd'hui, nous sommes le 26 octobre 2004, c'est-à-dire 5 jours avant la fin de la période initiale de la transition, un mois avant le référendum constitutionnel et six mois avant l'élection du prochain Président de la République qui, d'après le calendrier établi par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), doit marquer la fin du processus électoral et celle de la prolongation de la transition. Les six prochains mois sont donc chargés et d'une importance capitale pour le Burundi.

Depuis le séminaire du «Réseau Femmes et Paix» du mois de mai, nous venons aussi de passer cinq mois riches en événements qui vont certainement avoir des retombées sur l'évolution du processus électoral au cours des six mois à venir. Je vous propose de rappeler brièvement le contexte avant d'aborder les questions importantes ou controversées et les perspectives à court terme du processus électoral.

### 1. Un environnement politique malsain

En faisant une brève rétrospective de ces cinq derniers mois, le contexte actuel est caractérisé par les éléments principaux suivants :

Le niveau de sécurité est satisfaisant dans la grande majorité des provinces, malgré les actions du FNL et la recrudescence du banditisme ;

Les relations avec le FNL se sont détériorées après leur implication dans les massacres des Banyamulenge au camp de Gatumba le 13/08/2004. Aux yeux de la région, les FNL sont devenus des terroristes avec lesquels il ne faut plus négocier. Mais l'ONU ne s'est pas prononcée sur cette qualification ;

L'impunité continue à régner. On attend le rapport de la commission de l'ONU venue étudier les conditions de mise en place de la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale alors que le dossier de la création de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation traîne en longueur ;

Le Gouvernement d'Union Nationale est plus que divisé. Le boycott du conseil des ministres est devenu une pratique acceptée. L'exemple du CNDD-FDD avec à sa tête le Ministre d'Etat a été suivi par l'UPRONA et des partis qui lui sont proches avec à leur tête le Vice-président de la République ;

Cette crise s'est étendue au Parlement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat où les mots d'ordre de son président visant à boycotter les réunions du Parlement réuni en Congrès n'ont pas été suivis par des sénateurs dont une bonne partie réclame plutôt sa démission ou sa destitution. Les divisions au sein du pouvoir législatif ont atteint un stade critique ;

Le Gouvernement est carrément sous la tutelle de la région qui donne des ordres au Gouvernement et prend des décisions à sa place. Ces décisions sont ensuite mises en application sans la moindre discussion. Cette dépendance s'accroît chaque jour davantage alors que la signature des différents accords signifiait aussi le rapatriement du processus de paix et son appropriation par les Burundais. Les

Burundais sont les premiers responsables de cette situation et, en conséquence, nous devrions d'abord nous en prendre à nous-mêmes ;

L'administration provinciale et locale est fortement politisée, complaisante et/ou défaillante. Elle n'arrive pas à gérer la campagne préélectorale qui se développe illégalement au grand jour. Le FRODEBU, le CNDD-FDD et l'UPRONA dont proviennent la grande majorité des administratifs en tirent un avantage énorme par rapport aux autres formations politiques. C'est sans doute pourquoi le Gouvernement n'a pris aucune mesure énergique pour mettre fin à ce désordre et à ces abus qui enveniment l'atmosphère socio politique ;

La CENI a été mise en place et propulsée sur le devant de la scène par des dirigeants qui fuient leurs responsabilités. Elle travaille sous pression alors qu'elle n'a pas encore les moyens et les outils de travail indispensables à la réalisation de sa mission. La CENI a choqué plus d'un lorsqu'elle a d'abord été présentée le calendrier électoral à la région et à la communauté internationale ;

Le débat politique sur des questions aussi cruciales pour l'avenir du Burundi est monopolisé par la classe politique burundaise qui est elle-même téléguidée par les leaders de la région, l'Afrique du Sud et la communauté internationale. La société civile et la population sont ignorées. Les projets de textes et les textes aussi fondamentaux que la Constitution, le Code électoral et la Loi communale sont ignorés des citoyens ;

Certaines décisions importantes prises comme celles relatives à la Constitution sont contestables sur le plan de la procédure légale et sont donc fragilisées ;

La Cour constitutionnelle ne joue pas son rôle et n'arrive visiblement pas à transcender les clivages politico ethniques qui transparaissent en son sein sous les pressions diverses des dirigeants et des leaders politiques. En tant que mécanisme de régulation, la Cour constitutionnelle a été fortement affaiblie par ces conflits qui sont avant tout d'ordre politique ;

La réforme des corps de défense de sécurité ainsi que le programme de DDR sont très lents. Ces opérations sont préparées dans une ambiance malsaine due à l'importance des enjeux, aux spéculations, aux fraudes et aux manipulations. En dehors du CNDD-FDD de Pierre NKURUNZIZA, les autres partis et mouvements politiques armés (PMPA) ne sont pas associés pleinement au processus ;

Faute de cantonnement de leurs combattants, les partis et mouvements politiques armés (PMPA) n'ont toujours pas été agréés comme parti politique alors qu'ils entendent participer activement aux élections qui sont imminentes ;

Les libertés publiques sont soumises à rude épreuve par le pouvoir et ses services de répression qui n'hésitent pas à enfreindre la loi pour arriver à leurs fins. Ceux qui s'opposent au processus en cours et qui ont un pouvoir de mobilisation sont les victimes privilégiées ;

Les libertés politiques sont brimées car il est inconcevable qu'à quelques semaines des élections, les partis politiques ne soient pas en train d'organiser des manifestations, des rassemblements et des réunions publiques ;

La misère de l'Etat et de la population est une contrainte qui diminue leur marge de manœuvre respective. Pour la mise en œuvre de tous ses programmes d'envergure, le Gouvernement est obligé de recourir à l'aide internationale qui est souvent subordonnée à des exigences de ces bailleurs.

En résumé, la situation du Burundi est préoccupante et dangereuse. Certes, le bateau du processus électoral et du processus de paix continue à avancer mais il est en train de perdre une partie de ses passagers à cause notamment des graves désaccords qui existent entre le pilote et son copilote. Ces passagers ne doivent pas paralyser le processus tout comme il serait dangereux pour l'ensemble du processus de les ignorer.

## **2. L'obligation d'organiser des élections crédibles**

Il ne faut pas s'attendre à des élections parfaites compte tenu du contexte dans lequel ces élections vont se dérouler. A défaut d'élections exemplaires, celles-ci doivent au moins être crédibles. Vu sous un angle plutôt pessimiste, il s'agit de limiter les dégâts !

Après la fièvre électorale du premier semestre 2005, les esprits vont se calmer et beaucoup de choses vont évoluer. Des défis plus importants vont apparaître pendant la gestion de la première législature post transition et les conditions d'organisation des élections suivantes seront différentes de celles d'aujourd'hui. Cependant, pour ne pas hypothéquer les élections de 2010 et ne pas dégoûter les Burundais des élections, les élections de 2005 doivent être crédibles.

Pour assurer un minimum de crédibilité à ces élections, il faudra entre autres veiller à :

- l'indépendance réelle de la CENI, en particulier par rapport au Gouvernement (Ministère de l'intérieur) ;
- le recensement de la population et l'élaboration de listes électorales quasi-incontestables ;
- la sécurité des élections garantie par une armée et une police unifiées, cohérentes et impartiales, soumises à un commandement unique ;
- le respect des libertés politiques et publiques.

L'environnement politique dans lequel ces élections vont avoir lieu va avoir un impact positif ou négatif sur le processus global, que ce soit au niveau de la forme, du fond ou de la vitesse. Cet environnement dépendra essentiellement des relations entre les partenaires politiques et du degré de consensus sur les textes fondamentaux liés aux élections (Constitution, loi communale et code électoral).

### **3. Un calendrier électoral glissant**

Le calendrier indicatif de la CENI prévoit le référendum constitutionnel le 26 novembre 2004, les élections au niveau des collines de recensement le 9 février 2005, les élections communales le 25 février 2005, les élections des députés le 9 mars 2005, celles des sénateurs le 23 mars 2005 et enfin l'élection du Président de la République le 22 avril 2005. La CENI a bien précisé que ce calendrier était indicatif. Il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement eu égard aux facteurs qu'elle ne contrôle pas comme notamment la sécurité, la disponibilité des textes de loi et celle des fonds nécessaires pour organiser ces élections.

Personnellement, je suis d'avis de privilégier la qualité du recensement pour éviter toute contestation à ce stade fondamental, surtout que ces listes électorales vont servir à l'ensemble du processus électoral. Il me paraît difficile voire impossible d'arriver à un tel résultat en si peu de temps (mobilisation des fonds, recrutement et formation des agents recenseurs, recensement proprement dit, confection des listes électorales, contrôle et vérification,...).

Je doute également du respect du calendrier qui me paraît trop serré à certains endroits, surtout lorsqu'il s'agit d'élections au suffrage universel direct. Par contre, l'élection du Président de la République par le Parlement ne requiert pas une longue période de préparation. Fort heureusement, le calendrier électoral est indicatif et la CENI ne devrait pas hésiter à reporter une élection qui est mal préparée. Entre la qualité des scrutins et le strict respect du calendrier électoral, le choix à privilégier me paraît évident !

### **4. Un référendum constitutionnel biaisé**

Le référendum constitutionnel qui devait mettre fin à onze ans de « bricolage constitutionnel » et amorcer une marche vers un Etat de droit est déjà un véritable fiasco. Pourquoi organiser un référendum pour une Constitution déjà en vigueur même si elle est dite intérimaire ? L'essence du référendum est ignorée voire dénigrée par l'approche préconisée par les Chefs d'Etat et entérinée par le Parlement. Un référendum est un choix libre, positif ou négatif, du peuple qui exerce sa souveraineté. Une campagne doit pouvoir être organisée pour inciter les électeurs à voter « pour » ou « contre » le texte soumis au référendum. Au lieu de cela, c'est tout simplement un retour à la logique du parti unique qui voulait que les référendums et les élections ne soient que de simples formalités en vue de renforcer la légitimité des dirigeants au pouvoir.

Le vide institutionnel aurait pu être évité en amendant simplement la Constitution de transition. Ce prétexte est donc fallacieux même si il est fort probable que cette option ait été écartée car elle exigeait un vote favorable de 90% des Parlementaires et par la crainte d'un échec de cette démarche.

Au lieu d'organiser un référendum dans ces conditions, il est préférable de l'annuler. Avec cette échéance en moins, l'on pourrait améliorer la crédibilité et la qualité du recensement qui demeure une des clefs de voûte du processus électoral. Par ailleurs, la finalité première de ce référendum était de renouer avec la légalité constitutionnelle en donnant au peuple souverain le pouvoir de voter librement sa

nouvelle constitution. Cette opération est d'ores et déjà un échec à la lumière des irrégularités qui ont entouré le vote de la loi fondamentale et en particulier de sa mise en application immédiate.

Lors d'une émission en direct diffusée sur la radio BONESHA le 17/10/2004, le Président NTIBANTUNGANYA a proposé une autre démarche qui consisterait à organiser les élections sur base de la Constitution intérimaire, de confier aux nouvelles institutions les missions de la période de transition qui n'ont pas été réalisées, de poursuivre les négociations sur les questions controversées ou en suspens et de préparer plus tard une Constitution « définitive » qui, celle-là, serait adoptée par référendum. Cette approche est plus réaliste et plus cohérente que la formule actuelle qui n'est qu'une mascarade dont la population burundaise aurait bien pu se passer. Elle correspond mieux à l'idée d'une société encore en transition, c'est-à-dire une société malade qui doit évoluer d'un état traumatique à un état normal. Elle a aussi l'avantage de donner plus de temps à la CENI et à tous les Burundais pour mieux préparer les élections.

## **5. La place ambiguë du droit dans le processus de paix burundais**

Depuis le 21/10/1993, le Burundi traverse aussi une grave crise juridico - institutionnelle dont l'issue aurait pu intervenir avec la promulgation de la prochaine constitution adoptée par un référendum populaire organisé selon les normes standards et le code électoral en vigueur.

En effet, depuis cette date, tous les systèmes constitutionnels mis en place et tous les accords tenant lieu de loi fondamentale sont contestables pour une raison ou une autre. En d'autres termes, face à l'ampleur de la crise et aux blocages institutionnels, des solutions d'ordre politique ont été privilégiées au détriment du droit. Parfois, il n'y avait pas d'autres solutions pour sortir d'une impasse aux conséquences dangereuses. Qu'il s'agisse des accords signés entre partenaires burundais, de l'adoption des lois dites fondamentales ou des décisions des Chefs d'Etat africains, leur légalité pourrait ou aurait pu être remise en cause. Bref, il était plus que temps de renouer avec la légalité constitutionnelle, de respecter la hiérarchie des normes juridiques, de mettre fin aux arrangements actuels, et, finalement, d'avancer vers l'édification d'un Etat de droit. Malheureusement, avec l'entrée en vigueur de la Constitution intérimaire et la parodie de référendum constitutionnel, nous venons de rater ce virage important.

Au cours de cette crise, beaucoup d'irrégularités ont été passées sous silence pour préserver l'intérêt supérieur de la société burundaise. On a souvent vu des protagonistes politiques évoquer les violations du droit quand celles-ci nuisaient à leurs intérêts et se taire lorsque ces irrégularités leur procuraient des avantages. Le recours à la justice et à la Cour constitutionnelle est légitime mais cette action met souvent les juges devant une situation fort embarrassante où ils doivent essayer de concilier la rigueur du droit et la finalité du droit dans un contexte particulièrement difficile. En portant devant les juridictions des dossiers éminemment politiques pour lesquels les vraies solutions sont d'ordre politique, on amène parfois les juges à prendre des décisions qui risquent d'être controversées et, en fin de compte, il en résultera un impact négatif quant à l'image de la justice. Dans tous les cas, tout dirigeant responsable et patriote devrait chercher à renforcer la justice car son rôle

est crucial dans l'organisation et la cohésion de toute société. Quelles que soient les problèmes actuels, un des objectifs prioritaires du Burundi doit rester l'aspiration à devenir un Etat de droit. Le Burundi n'est pas un Etat de droit mais il doit tout faire pour le devenir.

## 6. La problématique ethnique

Comment gérer les divisions ethniques qui minent la société burundaise. Peut-on ignorer la dimension ethnique du conflit alors que tant de Hutu et de Tutsi, qui n'avaient pourtant rien fait, ont été massacrés uniquement à cause de leur appartenance ethnique ? Peut-on renforcer les clivages en institutionnalisant l'ethnisme alors que la perception du conflit Hutu-Tutsi n'est que le résultat des manipulations politiciennes ?

En d'autres termes, le défi que la société burundaise doit relever est celui de trouver un juste milieu entre ces deux positions extrêmes et d'évoluer d'une situation de clivages ethniques à un stade de la société où seront promues la citoyenneté et les valeurs contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Compte tenu des clivages profonds qui traumatisent encore un bon nombre de Burundais, il y a lieu de douter de la viabilité d'institutions qui respecteraient les pourcentages réservés aux tutsi si la grande majorité de ces tutsi appartenaient à des partis tels que le CNDD-FDD ou le FRODEBU eu égard à leur image actuel. La logique qui sous-tend cette triste réalité était similaire lorsque le CNDD-FDD refusait l'argument de ceux qui préconisaient que l'on tienne compte des 30% de Hutu au sein des FAB (Forces Armées Burundaises) dans la mise en œuvre du partage 50-50 % entre Hutu/Tutsi tel que préconisé par Nelson MANDELA pour les nouvelles Forces de Défense Nationale.

Dans son livre intitulé « les identités meurtrières », Amin MAALOUF, auteur d'origine libanaise, écrit :

*«Reconnaître, au sein de la collectivité nationale, un certain nombre d'appartenances –linguistiques, religieuses, régionales, etc.- peut souvent atténuer les tensions, et assainir les rapports entre les différents groupes de citoyens ; mais c'est là un processus délicat dans lequel on ne peut s'engager à la légère, parce qu'il suffit de peu de chose pour qu'il produise l'effet inverse de celui qu'on avait souhaité. On voulait faciliter l'intégration d'une communauté minoritaire et l'on découvre, vingt ans après, qu'on l'a confinée dans un ghetto dont elle ne parvient plus à sortir ; et qu'au lieu d'assainir le climat entre les différents groupes de citoyens, on a mis en place un système de surenchères, de récriminations et de revendications hargneuses qui ne pourra plus s'interrompre, avec des politiciens qui en ont fait leur raison d'être et leur fonds de commerce.*

*Toute pratique discriminatoire est dangereuse, même lorsqu'elle s'exerce en faveur d'une communauté qui a souffert. Non seulement parce qu'on remplace ainsi une injustice par une autre, et qu'on renforce la haine et la suspicion, mais pour une raison de principe plus grave encore à mes yeux : tant que la place d'une personne dans la société continue à dépendre de son appartenance à telle ou telle communauté, on est en train de perpétuer un système pervers qui ne peut*

*qu'approfondir les divisions ; si l'on cherche à réduire les inégalités, les injustices, les tensions raciales ou ethniques ou religieuses ou autres, le seul objectif raisonnable, le seul objectif honorable, c'est d'œuvrer pour que chaque citoyen soit traité comme un citoyen à part entière, quelles que soient ses appartenances. Bien entendu, un tel horizon ne peut être atteint du jour au lendemain, mais ce n'est pas une raison pour conduire l'attelage dans la direction opposée ».*

La participation des courants minoritaires dans les institutions, en particulier au Sénat eu égard à ses prérogatives, doit atteindre un seuil qui leur permette une participation significative lorsqu'il s'agit de prendre des décisions cruciales pouvant mettre en cause la coexistence pacifique des Burundais et de ses composantes diverses. Si ce minimum n'était pas garanti, il en résulterait des tensions diverses susceptibles de perturber la sécurité et la cohabitation pacifique. Cependant, cette démarche ne peut qu'être ponctuelle et devrait être limitée dans le temps car l'institutionnalisation de l'ethnisme est dangereuse. Cette menace prend de l'ampleur lorsque des quotas ethniques sont mentionnés dans un document aussi fondamental que la Constitution.

Ici et là, les perceptions sur la nature du conflit ont beaucoup évolué ces dernières années. De plus en plus, les citoyens insistent davantage sur la lutte pour le pouvoir et la recherche des intérêts personnels des hommes politiques. Les nombreux conflits qui existent à l'intérieur des camps dits ethniques ont amené la population à relativiser et à minimiser la dimension ethnique du conflit. Si l'exacerbation de la fibre ethnique revient en force aujourd'hui, cela est essentiellement dû à cette période préélectorale et à l'esprit démesuré de compétition qu'elle suscite. Lorsqu'aux ethnies ne correspondent pas des entités géographiques déterminées dans lesquelles ses habitants ont des intérêts communs à défendre, la crise identitaire peut difficilement se transformer en une situation cristallisée et irréversible. Généralement, une bonne gouvernance suffit à mettre fin à ce genre de perceptions. Au Burundi, ce passage sera plus difficile si le lourd contentieux de sang qui oppose aujourd'hui les Burundais sous l'angle ethnique, n'est pas vidé d'une manière ou d'une autre. Malheureusement, rien n'indique qu'il existe une volonté réelle des dirigeants et des leaders politiques d'aborder objectivement cette question cruciale et de lui trouver une réponse adéquate.

## **7. La participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques**

Les mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif doivent être renforcés car le problème majeur est celui de la bonne gouvernance que ne résout pas l'élection ou le fait d'appartenir à un quelconque groupe ethnique, régional ou religieux. De plus en plus, il faut que les responsables soient jugés en permanence à leurs actes.

Au-delà de la période électorale, cette préoccupation doit rester une priorité constante des citoyens et des organisations de la société civile car seule cette voie permettra de changer le système tant décrié. Ceux qui aspirent au pouvoir n'ont pas encore prouvé qu'ils voulaient réellement changer la société et son mode de gestion actuel. Certains dirigeants ont démontré qu'ils étaient plutôt impatients d'occuper de hautes fonctions pour utiliser à leur profit personnel les pratiques de mauvaise gestion et les malversations.

Au cours de cette période préélectorale et électorale, les citoyens et les organisations de la société civile devraient contribuer à assainir l'environnement politique malsain, s'organiser pour observer attentivement le processus en cours dans le but d'en corriger les irrégularités, de prévenir les dérapages éventuels et de promouvoir des élections qui ne souffriront d'aucune contestation majeure.

## **8. Droits de l'homme et démocratie**

La démocratie ne se réduit pas aux élections. Celles-ci ne vont pas forcément résoudre les problèmes clés de la société burundaise, notamment la mauvaise gouvernance, les violations des droits de l'homme, l'impunité, les divisions ou encore la pauvreté. Dans le contexte actuel du Burundi, les autres composantes de la démocratie comme le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit, l'indépendance et l'impartialité de la magistrature, la séparation des pouvoirs sont à renforcer. La démocratisation de la société burundaise est un travail de longue haleine. Les élections à venir ne sont qu'une petite étape dans ce long processus car l'état des lieux des autres composantes de la démocratie n'est pas encourageant : les droits de l'homme sont encore trop souvent bafoués, les libertés d'opinion et d'expression sont menacées en cette période tendue, la primauté du droit est plus un slogan qu'une réalité et l'indépendance de la magistrature est fictive. Le retour aux logiques du parti unique, de la force et de l'arbitraire est un danger réel qui plane sur la gestion de la période actuelle et du processus électoral.

## **9. La place inappropriée de la justice dans le processus de paix et de réconciliation**

Quelle est la place de la justice dans le processus électoral et dans le processus de paix en général ? Cette question pourtant vitale semble ignorée des dirigeants et des leaders politiques. Leur discours est en contradiction flagrante avec les actes qu'ils posent et les décisions qu'ils prennent tous les jours. Pourtant, il n'y aura pas de paix durable ni de réconciliation véritable sans un minimum de justice !

Les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis au Burundi ne peuvent rester impunis. La clarification des faits tragiques qui ont endeuillé le Burundi est incontournable si l'on veut édifier une société paisible, réconciliée avec elle-même et respectueuse des droits de toute personne humaine. Sans cet effort pour donner à la justice sa véritable place, tout cet édifice pourra s'écrouler comme un château de cartes et s'enlisera comme dans du sable mouvant.

En l'absence de justice, nous ne faisons qu'amorcer le compte à rebours d'une bombe à retardement dont nos enfants en seront les premières victimes demain. Face à un tel danger, l'inaction serait coupable et mortelle.

Au cours du processus électoral, le thème de la justice doit être au centre du débat. Il faut amener les différents protagonistes à se prononcer sur la manière dont ils comptent lutter contre l'impunité, vider le contentieux de sang et promouvoir une justice impartiale et efficace. Les organisations de la société civile sont les mieux placées pour impulser cette dynamique car certains candidats n'ont pas intérêt à évoquer un sujet qui pourrait fragiliser leur position à cause de leur implication dans les crimes odieux qui jalonnent l'histoire récente du Burundi.

## **10. La négligence des questions sociales et économiques**

Les querelles ethniques et politiciennes ont occulté les problèmes fondamentaux de la grande majorité des Burundais, à savoir la satisfaction de leurs besoins économiques et sociaux les plus élémentaires. Les droits à la santé, à l'éducation, à un logement ou encore à un niveau de vie suffisant sont devenus inaccessibles à la plupart des Burundais.

Le coût de la vie a atteint un niveau inimaginable de sorte qu'il est de plus en plus difficile de comprendre comment la majorité des Burundais arrive encore à survivre.

## **11. Les controverses sur la Constitution et les derniers amendements**

En mars 2004, lors d'un autre séminaire du « Réseau Femmes et Paix », l'Honorable Sabine SABIMBONA a présenté une étude analytique du projet de constitution post transition du Burundi.

Depuis lors, il y a eu l'Accord de Pretoria sur le partage du pouvoir qui a été signé le 6 août 2004 par 20 partis politiques sur 30. Les innovations contenues dans cet accord ont été intégrées dans le projet de Constitution. Quelques amendements ont été apportés par le Parlement réuni en Congrès le 17 septembre 2004.

Par ailleurs, des partis politiques non signataires de l'Accord de Pretoria ont été jusqu'à produire un autre projet de constitution qui ne peut être présenté devant aucun organe susceptible de l'analyser utilement. La revendication majeure de ces partis est de prendre davantage en compte la question ethnique dans le partage du pouvoir et d'accorder une place importante à la notion de famille politico ethnique. Dans cet esprit, ils proposent l'alternance à la tête de l'Etat. Ils suggèrent également qu'il n'y ait qu'un seul vice-président et que les gouverneurs et administrateurs communaux soient assistés d'un adjoint d'une famille politico ethnique différente de la leur.

Tout au plus, l'approche ethnique ne devrait être qu'une solution ponctuelle justifiée par le traumatisme causé par les blessures profondes liées aux crimes contre l'humanité d'ordre ethnique commis au Burundi depuis quatre décennies. A terme, la gestion de cette dimension est complexe et débouchera certainement sur des conflits inextricables. Il serait désastreux de renforcer la dimension politique qui est subjective et dynamique par essence. La conséquence d'une telle démarche serait d'accentuer les clivages ethniques au niveau des partis politiques alors qu'il faudrait plutôt rechercher à promouvoir des partis politiques ouverts à tout le monde.

Des principaux amendements de fond introduits par le Parlement réuni en Congrès, il faut retenir les ajouts suivants :

Les enfants nés des hommes ou des femmes burundais ont les mêmes droits au regard de la loi sur la nationalité ;

L'Etat a l'obligation d'indemniser toute personne victime de traitement arbitraire de son fait ou du fait de ses organes ;

La CENI est chargée d'assurer le respect des dispositions de la présente Constitution relatives à la multiethnicité et au genre et connaître des contestations à cet égard ;

Le Président élu pour la première période post transition ne peut pas dissoudre le Parlement.

Cette dernière disposition paraît surprenante car elle affaiblit la position du Président de la République par rapport à celle du Parlement puisque la Constitution permet aux deux tiers des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat réunis de démettre le Président pour « faute grave, abus grave ou corruption ».

Par ailleurs, des dispositions du projet initial ont été supprimées. Il s'agit notamment de :

- l'interdiction faite aux magistrats de fonder un syndicat ;
- l'obligation imposée aux membres du gouvernement de faire ou de proposer des nominations dans l'administration publique et aux postes diplomatiques en prenant en compte la nécessité de maintenir un équilibre ethnique, régional, politique et entre les genres ;
- la perte automatique du siège de député ou de sénateur si, au cours de la législature, celui-ci change de parti politique ;
- l'exigence d'un niveau minimum de formation pour le candidat député (dixième année des humanités) et sénateur (humanités complètes).

Enfin, les trois articles relatifs au chapitre sur les dispositions transitoires ont été réduites à l'article suivant : « En attendant la mise en place des institutions issues des élections conformément à la présente Constitution, les institutions de transition et l'administration territoriale restent en fonction jusqu'à la date déterminée conformément au calendrier établi par la CENI ».

Dans l'hypothèse où ce calendrier ne serait pas respectée, cette disposition devra être amendée et, une fois de plus, la psychose du vide institutionnel risque de refaire surface. Le calendrier établi par la CENI étant indicatif, elle pourrait donc être amenée à le revoir et à fixer de nouvelles échéances. Si les institutions de transition et l'administration territoriale restent en fonction jusqu'à ces nouvelles échéances sans un amendement de la Constitution, il faut d'ores et déjà s'attendre à de vives contestations de certains partis politiques.

Les dispositions sur les vice-présidents précisent qu'ils « sont nommés par le Président de la République après approbation préalable de leur candidature par l'Assemblée Nationale et le Sénat votant séparément et à la majorité de leurs membres. Ils sont choisis parmi les élus. Ils peuvent être démis de leurs fonctions par le Président de la République ». Par ailleurs, « les Vice-Présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents. Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est tenu compte, dans leur nomination, du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs ». Dans le prolongement de l'esprit qui cherche à promouvoir les femmes dans les institutions, il serait logique de plaider et/ou d'exercer des pressions pour qu'un des postes de vice-président revienne à une femme compétente et intègre. Et, n'en doutons pas, ces femmes existent !

S'agissant du Gouvernement, il faut rappeler qu'un parti qui a réuni plus d'un vingtième des votes peut, s'il le désire, être représenté au Gouvernement par un nombre de membres proportionnel aux sièges qu'il occupe à l'Assemblée Nationale. Cependant, un parti politique disposant de membre au Gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition.

Concernant la promotion des femmes dans les institutions, un minimum de 30% leur a été garanti au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat. C'est pourquoi il sera désormais exigé une femme sur quatre au lieu de cinq sur les listes bloquées des partis politiques lors des élections des députés.

Quant aux rapports entre l'exécutif et le législatif, l'Assemblée Nationale peut présenter une motion de censure contre le Gouvernement à une majorité de deux tiers de ses membres. Le Président de la République peut être déchu de ses fonctions pour faute grave par une résolution prise par les 2/3 des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat réunis. L'Assemblée Nationale peut être dissoute par le Chef de l'Etat, mais cette prérogative lui a été retirée pour la première période post transition.

Le Parlement réuni a aussi recommandé que « les institutions post transition tiennent compte de l'intégration des ethnies Twa et Ganwa ainsi que des femmes dans tous les organes de gestion de la vie nationale ».

## **12. L'importance de la loi communale**

Les élections à la base sont quelque peu minimisées alors qu'elles vont impulser la véritable démocratisation de la société burundaise.

Comme ce texte de loi n'a pas encore été adopté, quelques questions méritent une attention particulière :

Il faut bien préciser les pouvoirs du chef de colline et du conseil de colline et déterminer leurs relations avec les autres structures locales supérieures, qu'elles soient élues ou pas. C'est la problématique de la décentralisation qui devrait faire l'objet d'un large débat ;

La règle de la candidature à titre indépendant au niveau local sera contournée tellement facilement qu'il faut se demander si elle est opportune ;

La limitation du nombre d'administrateurs communaux d'un même groupe ethnique n'est pas logique dans la mesure où il n'existe pas de lien fonctionnel entre deux communes ;

Les mécanismes adoptés en vue d'intégrer au moins 30% de femmes dans les organes à la base doivent être précisés. La présence d'au moins 30% de femmes dans les Conseils de collines et les Conseils communaux doit être garantie ;

Il faut renforcer les mécanismes de contrôle direct par la population car élire ne suffit pas. La population devrait participer plus activement à la gestion des affaires de la commune et intervenir directement dans certains cas précis.

### 13. Les enjeux du code électoral

Le code électoral est le document de base des élections. D'une part, il reprend les principes énoncés dans la Constitution et la loi communale et, d'autre part, il précise toutes les règles relatives aux différentes élections ainsi qu'au référendum. Le code électoral peut répondre à certaines revendications des « partis pour la démocratie participative et contre le génocide » à condition que ces dispositions du code électoral ne soient pas contraires à des dispositions de la Constitution.

Il faudra donc que le code électoral soit suffisamment clair et précis de manière à permettre aux gestionnaires de décider et de régler les cas litigieux. La plus grosse difficulté sera sans aucun doute de déterminer les mécanismes par lesquels vont s'opérer les différents équilibres qui ont été arrêtés. Le redressement des déséquilibres se fera notamment au moyen du mécanisme de cooptation.

Le texte de la Constitution attribue à la CENI la mission de coopter et de veiller au respect de ces équilibres. Je ne suis pas favorable à cette option qui écarte la CENI de sa mission première. Si les règles de cooptation ont été bien précisées, il est préférable que ce travail revienne même au Ministère de l'Intérieur et ainsi, la CENI n'aurait qu'à vérifier si ledit ministère s'est conformé aux dispositions pertinentes du code électoral. Par ailleurs, si une plainte devait être introduite pour contester la cooptation d'une personne, il me semble plus important de protéger la CENI.

Que ce soit pour le Ministère de l'Intérieur, la CENI ou le juge, il est nécessaire d'édicter quelques règles qui vont être suivies pour analyser les dossiers et les recours relatifs à l'appartenance et aux équilibres ethniques. C'est encore une affaire qui peut ternir l'image de notre justice.

En tout état de cause, je reste convaincu que l'exercice le plus périlleux sera celui en rapport avec les administrateurs communaux parce que le principe retenu est complexe, contestable voire absurde.

En conclusion, les perspectives du processus électoral à court terme ne sont pas réjouissantes. La cacophonie à la tête des institutions exécutives et législatives ne présage rien de bon pour les six prochains mois. Sans règles de jeu claires et sans arbitres, un match de football peut facilement dégénérer et, à la fin du match, personne n'aura vraiment gagné. La situation est préoccupante mais elle peut s'améliorer rapidement si tout le monde, à commencer par les autorités et les leaders politiques, affiche une réelle volonté de créer un environnement favorable au bon déroulement du processus électoral. Il serait regrettable que les vertus du dialogue mises en évidence au cours du long processus de paix soient déjà reléguées aux oubliettes. Du dialogue émergent souvent des solutions, les unes plus créatives et plus acceptables que les autres. Par exemple, à défaut de remettre en cause la Constitution dite intérimaire, celle-ci peut être amendée pour prendre en compte certaines revendications des partis qui n'ont pas signé l'Accord de Pretoria du 6 août 2004. Il importe de garder à l'esprit que ces premières élections s'inscrivent dans le cadre de la transition et du processus de paix et de réconciliation nationale. Qu'on le veuille ou non, c'est la transition qui continue car une population profondément meurtrie par autant de souffrances et autant de violences ne peut cicatriser ses blessures aussi facilement et aussi rapidement. En perdant de vue cette vision

globale, les risques de dérapage peuvent se multiplier. Avant de rechercher la victoire ou une position de force confortable à l'issue de ces élections, nous devrions tous souhaiter et privilégier la réussite du processus électoral en tant que tel. L'organisation d'élections crédibles est un des remèdes à la peur des élections.

De toutes les façons, quelle que soit l'issue des scrutins, la vie doit continuer !

Fait à Bujumbura, le 26 octobre 2004

Eugène NINDORERA.-