

# CONFERENCE-DEBAT SUR LE SYSTEME ELECTORAL AU BURUNDI

Bujumbura, le 17 avril 2004

Eugène NINDORERA  
François NYAMOYA

Les auteurs de la présente réflexion souhaitent apporter leur modeste contribution au débat en cours sur le système électoral adapté à la situation burundaise. Cette réflexion se limite aux élections législatives et celles qui seront organisées au niveau communal et local.

Les auteurs ont surtout voulu aborder la problématique du mode de scrutin sous l'angle technique, bien qu'ils soient conscients que les choix à opérer dans ce domaine sont fondamentalement politiques.

Pour comprendre la problématique du choix du mode de suffrage et du mode de scrutin appropriés à une situation politique donnée, il est utile de rappeler synthétiquement les principes généraux qui gouvernent les élections, expression de la souveraineté, particulièrement en ce qui concerne les modes de scrutin.

## I. COMMENTAIRE GENERAL SUR LES MODES ELECTORAUX (Voir Charles DEBBASCH, Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER, Jean-Claude RICCI, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica 1990 ; Jean-Marie COTTERET et Claude EMERI, Les systèmes électoraux, Que sais-je ? 7<sup>ème</sup> éd., PUF, Paris, 1999).

### I.1. LES MODES DE SCRUTIN

Les scrutins se classent en deux grandes catégories : les scrutins majoritaires et les scrutins proportionnels. Le choix entre l'une ou l'autre suppose au préalable la détermination du type de scrutin, scrutin uninominal ou scrutin plurinominal.

#### I.1.1. SCRUTIN UNINOMINAL ET SCRUTIN PLURINOMINAL

Le scrutin est uninominal lorsque la circonscription n'a qu'un siège à pourvoir. Il est plurinominal, ou encore de liste, lorsqu'il y a plusieurs sièges à pourvoir dans une même circonscription ; les candidats peuvent être groupés sur une même liste, d'où le nom attribué à ce scrutin, ou se présenter isolément.

Le projet de Code électoral a retenu le scrutin uninominal pour l'élection des Sénateurs. Par ethnie, il n'y a qu'un siège à pourvoir dans chaque circonscription : 1 Hutu, 1 Tutsi.

### ***1.1.2. SCRUTIN MAJORITAIRE ET SCRUTIN PROPORTIONNEL***

Le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel sont des modalités pratiques permettant de déterminer sur quelles bases seront pourvus les sièges en compétition au cours d'élections.

#### **1.1.2.1. Scrutin majoritaire**

Ce système qui est en usage dans beaucoup de pays permet l'élection d'un (e) candidat (e) à la majorité simple ou absolue à un ou deux tours de scrutin. Il est utilisé pour une élection présidentielle, législative, locale et dans les associations professionnelles et de la société civile. Le scrutin majoritaire peut être uninominal (un seul candidat dans la circonscription) ou plurinominal (plusieurs candidats dans la circonscription). Il est orienté vers le choix d'un ou des individus.

Dans le scrutin majoritaire, est élu le candidat qui a recueilli le plus de voix. Lorsque le scrutin est à un tour la majorité relative suffit, lorsque le scrutin est à deux tours la majorité absolue est exigée au premier tour ; si aucun candidat n'obtient cette majorité, il est alors procédé à un deuxième tour pour lequel la majorité relative suffit. Le scrutin majoritaire peut être un scrutin uninominal ou un scrutin de liste.

#### **1.1.2.2. Avantages et inconvénients du scrutin majoritaire**

L'avantage éventuel de ce mode de scrutin réside dans sa simplicité, encore que certaines variantes comme le vote alternatif ou le panachage exigent un effort de la part de l'électeur et une grande éducation civique. Cette simplicité conduit le plus souvent à une stabilité du gouvernement issu des élections. Mais cette relation entre mode de scrutin et stabilité gouvernementale n'est pas évidente. En revanche, on peut mettre au crédit du scrutin majoritaire une meilleure connaissance des candidats par les électeurs, surtout quand le scrutin est uninominal et les circonscriptions peu peuplées ; de ce point de vue, il est possible de dire que l'élu représente vraiment ses électeurs : il les connaît, eux et leurs préoccupations, et exprime très valablement leurs revendications et leurs opinions. Au point de vue politique, il est un parfait baromètre.

Dans une certaine mesure, enfin, il atténue l'influence des partis dans la désignation des candidats dont la personnalité, au sein de circonscriptions naturellement étroites, peut être aussi importante que l'investiture partisane dont ils bénéficient.

Les inconvénients sont à la mesure de sa simplicité : le scrutin majoritaire est injuste et souvent immoral. L'injustice est flagrante dans le cas du scrutin majoritaire à un tour.

Prenons, en effet comme exemples, trois circonscriptions, A, B, C, au sein desquelles droite et gauche obtiennent les résultats suivants :

CIRCONSCRIPTIONS				
Partis	A	B	C	Résultats
Droite	30.000	5.000	20.000	2 élus
Gauche	5.000	60.000	10.000	1 élu

Le parti de droite obtient 2 élus avec un total de 55.000 voix et le parti de gauche 1 élu avec 75.000 voix.

Cependant, la plupart du temps, les déformations dans les circonscriptions se compensent au niveau national, les partis étant tour à tour avantagés et désavantagés. Mais il est arrivé des cas où un parti minoritaire dans l'opinion était majoritaire au Parlement.

Pour l'élection des *Sénateurs*, le Projet de Code électoral a retenu le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

### **I.1.2.3. Scrutin proportionnel**

La représentation proportionnelle (RP) attribue à chaque parti, coalition ou à chaque groupement d'opinion un nombre de sièges proportionnels à sa force numérique. La représentation n'est pas nécessairement mathématique mais au moins elle est sensiblement proportionnée à son importance électorale réelle. Il existe un nombre de variations propre à permettre l'élaboration d'un système adapté aux exigences d'une société que ce soit les communautés ethniques, les langues, les minorités, les genres, les groupes d'opinion et les désavantagés. Ce système est orienté vers le choix d'un candidat.

L'idée fondamentale de la RP est d'assurer à chaque parti politique une représentation sinon mathématique, du moins sensiblement proportionnée à son importance électorale réelle.

Pour l'élection des *Députés*, le Projet de Code électoral a retenu le système de la représentation proportionnelle.

#### *I.1.2.3.1. Répartition des sièges entre les listes*

Le principe de la représentation proportionnelle est le suivant :

- Chaque liste, ou parti, obtient un nombre de sièges proportionnel au nombre de suffrages qu'il a obtenu.
- Si dans une circonscription, où il y a 5 sièges à pourvoir, la liste A obtient 60% des suffrages et la liste B 40%, la première disposera de 3 sièges et la seconde de 2 sièges.

- En pratique, il est impossible de parvenir à une telle adéquation, et il est beaucoup plus probable, pour reprendre l'hypothèse précédente, que la liste A obtiendra par exemple 58,4% et la liste B 41,6% des suffrages. Il y a donc un problème de restes. Selon la manière dont il est résolu, on parlera de représentation proportionnelle intégrale ou de représentation proportionnelle approchée.

**La RP intégrale** : elle consiste à choisir comme cadre de l'élection une circonscription unique, donc le pays en entier. Les listes qui s'affrontent sont alors nationales. Chaque parti, coalition ou groupement d'opinion inscrit pour l'élection doit dresser une liste de candidats comptant autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir et une liste de substituts appelée à remplacer des candidats décédés ou démissionnaires. La liste peut être fermée ou ouverte : la liste fermée implique qu'une fois soumise et approuvée par l'autorité électorale, elle ne peut être modifiée, autrement dit les candidats ne peuvent pas être remplacés. La liste ouverte est une liste où les partis peuvent apporter des modifications jusqu'au jour précédant le scrutin.

**La RP approchée** : la RP approchée fonctionne exactement comme la RP intégrale à l'exception que la circonscription unique est remplacée par un nombre de circonscriptions contenant chacune un nombre de sièges dont le total est égal aux nombres de sièges à pourvoir sur le territoire national.

Une fois les résultats proclamés, les sièges sont répartis entre les partis de la même façon que la RP intégrale à l'exception que le quotient est obtenu en divisant les suffrages valides par le nombre de sièges à pourvoir pour chaque circonscription. Les mêmes choix sont à faire pour déterminer quelle formule sera utilisée pour les sièges non répartis par le quotient.

Le système qui a été retenu par le Projet de Code électoral est celui de la Représentation proportionnelle approchée.

Dans la représentation proportionnelle approchée, la répartition des sièges entre les listes est faite en deux temps :

Dans un premier temps, on commence par calculer le quotient électoral. C'est le rapport entre le nombre de suffrages exprimés et le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription : si dans cette dernière, le nombre de suffrages exprimés est de 225.000 et qu'il y a 6 sièges à pourvoir, le quotient électoral sera de 37.500. Chaque liste va se voir attribuer autant de sièges que le quotient électoral est contenu de fois dans le nombre de suffrages qu'elle a obtenu.

### Exemple

Supposons que dans une circonscription il y a quatre listes en présence : A, B, C, D.

- La liste A obtient 85.000 suffrages ;
- La liste B obtient 50.000 suffrages ;
- La liste C obtient 48.000 suffrages ;
- La liste D obtient 42.000 suffrages.

Soit au total 225.000 suffrages exprimés.

En application du principe précédent :

- La liste A se voit attribuer 2 sièges, 10.000 de ses suffrages demeurant inutilisés ;
- La liste B 1 siège et 12.500 suffrages inutilisés ;
- La liste C 1 siège et 10.500 suffrages inutilisés ;
- La liste D 1 siège et 4.500 suffrages inutilisés.

Dans un deuxième temps, on procède alors à l'attribution des restes, c'est-à-dire du ou des sièges qui n'ont pu être attribués par application du quotient électoral. Deux systèmes de répartition des restes sont possibles, le système du plus fort reste et le système de la plus forte moyenne.

La technique qui a été retenue par le projet de Code électoral est celle de la plus forte moyenne.

#### Technique des plus forts restes

Elle consiste à attribuer successivement les sièges aux listes qui ont le plus fort reste.

#### Exemple

Dans notre exemple, il reste 1 siège à pourvoir. Il sera attribué à la liste B qui dispose d'un reste de 12.500 voix.

Au total la liste A et la liste B ont 2 sièges chacune, les listes C et D 1 siège chacune.

#### Technique de la plus forte moyenne

Pour attribuer les sièges restants, on recherche à quelle moyenne d'électeurs on aurait abouti pour chaque liste, si l'on avait successivement attribué à chacune d'entre elles le siège à pourvoir, la liste qui emporte le siège étant celle qui obtient la plus forte moyenne.

#### Exemple

Dans notre exemple il subsiste un siège à pourvoir. Il faut raisonner séparément pour chaque siège :

Si l'on attribuait le 3<sup>ème</sup> siège à la liste A, celle-ci aurait une moyenne de :

$$\frac{85.000}{2+1} = 28.333$$

Si ce siège était attribué à la liste B, la moyenne serait de  $\frac{50.000}{1+1} = 25.000$

Si ce siège était attribué à la liste C, la moyenne serait de  $\frac{48.000}{1+1} = 24.000$

Si ce siège était attribué à la liste D, la moyenne serait de  $\frac{42.000}{1+1} = 21.000$

La liste A ayant la plus forte moyenne emporte le troisième siège.  
 Au total, la liste A emporte 3 sièges, la liste B, la liste C et la liste D, 1 siège chacune.

Le système de la plus forte moyenne favorise les grands partis, tandis que le système des plus forts restes a tendance à favoriser plutôt les petits partis. Il existe d'autres méthodes de calcul des plus fortes moyennes qui donnent exactement les mêmes résultats.

#### *1.1.2.3.2. Répartition des sièges à l'intérieur de chaque liste*

Lorsque les sièges ont été répartis entre les listes, il reste encore à attribuer les sièges aux candidats à l'intérieur même de chaque liste. Plusieurs modalités sont concevables. En premier lieu, il faut déterminer si les élections à la représentation proportionnelle se feront par listes bloquées, ou au contraire si le panachage sera admis.

La RP étant un scrutin de liste, les sièges attribués aux partis sont distribués entre les candidats selon l'ordre de présentation de ces derniers sur des listes dites « bloquées ». L'électeur risque d'être alors à la merci des appareils de partis ou de comités électoraux qui peuvent imposer en tête de liste un candidat qui a pourtant peu de clientèle électorale personnelle. Le vote préférentiel et le panachage peuvent corriger cette extrême rigidité dans la présentation des candidats. Le vote préférentiel consiste pour l'électeur à classer les candidats selon ses préférences à l'intérieur d'une même liste. Le panachage élargit le choix entre les candidats de toutes les listes ; mais il laisse la porte ouverte en contrepartie à des manœuvres faciles, destinées à décapiter les listes adverses. Aussi n'est-il généralement pris en considération qu'au-delà d'un certain seuil, en pratique jamais atteint.

Le choix effectué par le Projet de Code électoral est celui des listes bloquées.

Dans la technique des listes bloquées, les électeurs ne peuvent modifier les listes telles qu'elles sont présentées, ils doivent voter pour une liste complète.

Dans la technique du panachage, les électeurs sont autorisés à composer eux-mêmes leur liste, en empruntant éventuellement des noms à plusieurs listes.

Un deuxième choix consiste à se demander si l'on va admettre le vote simple ou le vote préférentiel :

- S'il y a panachage, la question ne se pose pas, les sièges sont attribués à l'intérieur de la liste en fonction du nombre de voix obtenue par chaque candidat de la liste.
- S'il y a liste bloquée, les sièges peuvent être attribués suivant l'ordre de présentation de la liste, c'est le système du vote simple.

- On peut également admettre que, sans avoir le droit de modifier la composition de la liste, l'électeur puisse, dans cette liste, désigner l'ordre dans lequel il souhaite voir élus les candidats et qui, par hypothèse, diffère de celui qui lui est présenté ; ce système se veut une atténuation de la liste bloquée sans encourir les inconvénients du panachage, c'est le système du vote préférentiel.

Le système qui a été retenu par le Projet de Code électoral est celui du vote simple.

#### **I.1.2.4. Comparaison des deux systèmes**

Le système majoritaire est orienté vers l'élection d'individus tandis que la représentation proportionnelle est orientée vers l'élection de partis.

Le système majoritaire est orienté vers la représentation de communautés locales tandis que la représentation proportionnelle est orientée vers la représentation d'opinions ou de groupes qui ne constituent pas des majorités locales ou communautaires.

Le système majoritaire, en terme de limite du pouvoir ou de son exercice, du moins au niveau de la circonscription est majoritaire dans le sens que l'élu gagne tout tandis que la représentation proportionnelle est plutôt orientée vers un consensus dans le sens que le partage des sièges étant proportionnel aux nombres de votes, le système paraît plus juste.

Le système majoritaire en étant orienté vers la représentation locale favorise un meilleur contrôle des électeurs sur le travail de l'élu qui peuvent lui demander des comptes. La représentation proportionnelle de l'autre côté représente le pays, a peu de lien avec les communautés locales et de ce fait rend plus difficile le contrôle des électeurs sur le travail des élus.

Le système majoritaire a l'avantage d'être simple et facilite la connaissance des candidats par les électeurs surtout quand le scrutin est uninominal. Par contre, ce scrutin est injuste et souvent immoral.

Le système majoritaire favorise les grands partis (E.U., Royaume Uni) tandis que la RP favorise l'apparition des petits partis.

Le système majoritaire permet des candidatures indépendantes tandis que la RP ne le permet pas.

#### **I.1.2.5. Les systèmes électoraux mixtes**

Ces systèmes mixtes peuvent aider un pays à résoudre des problèmes sociaux. On distingue :

**Les systèmes électoraux à dominante majoritaire** : il s'agit d'un scrutin majoritaire à un tour qui se déroule dans des circonscriptions plus larges où deux ou plusieurs sièges doivent être pourvus mais où l'électeur ne vote que pour un candidat. Les deux candidats ayant obtenu les plus grands nombres de suffrages sont déclarés

élus. Le parti ayant obtenu la majorité absolue des suffrages se voit attribuer 50% des sièges à pourvoir ; l'autre 50% des sièges sont répartis entre les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages, y compris la liste qui a obtenu une majorité absolue. Dans le cas où aucun parti n'obtient la majorité absolue, un nouveau scrutin est organisé.

**Les systèmes électoraux à dominante proportionnelle** : ces systèmes électoraux font élire plus de candidats à la RP qu'au système majoritaire et appliquent la règle du seuil d'éligibilité qui consiste à obtenir un pourcentage minimum de suffrages pour obtenir des sièges, en général 5% - Espagne et Argentine 3%, en Suède, en Italie et en Bulgarie 4% ; en Russie, Tchécoslovaquie, en Pologne et en Roumanie 5% ; en Turquie 10%.

**Les systèmes mixtes équilibrés** : dans ces systèmes une part plus ou moins égale est conférée à la RP et au scrutin majoritaire. La part respective de sièges pourvus par le système majoritaire varie, dans les pays qui utilisent ces systèmes, de 45% en Hongrie, de 50% en Allemagne et en Russie, 60% au Mexique, 75% en Italie et 80% en Corée. L'Allemagne utilise un système voisin qui juxtapose harmonieusement la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire comme le démontre la répartition des sièges.

#### **I.1.2.6. Correctifs de la représentation proportionnelle**

Les corrections que l'on peut apporter à la représentation proportionnelle pour éviter ses inconvénients sont multiples. On a, notamment, créé des modes de scrutin hybrides qui mêlent scrutin majoritaire et représentation proportionnelle. Deux exemples sont intéressants, celui de la République Fédérale d'Allemagne et celui de la République d'Irlande (on peut en trouver d'autres). Nous n'allons pas les exposer ici et renvoyons le lecteur aux références doctrinales ; ce que nous voulons souligner, c'est que chaque système électoral a des défaillances, mais qu'il existe des possibilités de corriger les inconvénients d'un mode de scrutin, en l'occurrence celle de la représentation proportionnelle, et cela pour expliquer le choix que nous proposons d'un mode de scrutin adapté à la situation politique burundaise.

## **II. PLAIDOYER POUR UN REGIME ELECTORAL ADAPTE A LA SITUATION BURUNDAISE**

Aucun système électoral n'est parfait et il doit être élaboré en tenant compte du système politique et des réalités du pays. Il faut fixer les objectifs poursuivis et le tailler sur mesure.

Aujourd'hui, dans la quasi-totalité des pays, l'élection des gouvernants est considérée comme le seul mode légitime de dévolution du pouvoir. Son principe est incontesté, et les seuls débats qu'elle soulève concernent sa mise en œuvre. C'est dire que les systèmes électoraux ne soulèvent plus guère en apparence que des problèmes d'ordre technique que l'on intègre volontiers dans le champ de l'ingénierie à laquelle il est simplement demandé de trouver les formules qui perfectionnent la représentation des gouvernés au sein des institutions étatiques, afin que la démocratie puisse être qualifiée de gouvernante.



## II.1. PRINCIPES

Les élections ne sont pas une fin mais un moyen qui permet aux citoyens de participer à la vie politique de leur pays, au choix et au contrôle de leurs dirigeants. Les élections périodiques, libres et honnêtes, favorisent la démocratisation d'une société qui doit aussi tenir compte de ses réalités.

La reconnaissance des clivages ethniques ne doit pas conduire à une institutionnalisation de l'ethnisme. Au contraire, le système constitutionnel et le système électoral à mettre en place doivent permettre d'amorcer progressivement un changement des mentalités au niveau politique et, à terme, de reléguer le facteur ethnique au second plan. Le modèle à concevoir doit donc s'inspirer de cette volonté et s'inscrire dans une dynamique rénovatrice qui chercherait à mettre fin aux clivages actuels.

Le renforcement des mécanismes de contrôle des dirigeants et des élus est d'une importance capitale car il doit contraindre ces derniers à rendre compte de leurs actes. En fin de compte, ils seront d'abord jugés à leurs actes et à leur comportement. Leur appartenance ethnique, politique ou de genre ne sera pas un alibi solide pour justifier leurs défaillances et leurs faiblesses.

Le principe de départ sur lequel nous nous fondons est celui basé d'une part sur le libre choix de ses dirigeants par les citoyens, et d'autre part sur l'Accord de Paix d'Arusha : l'équilibre ethnique (et de genre) dans l'exercice du pouvoir.

Pour nous, le libre choix de ses dirigeants par les citoyens, ne peut s'exprimer qu'à travers les élections au suffrage universel (un homme – une voix), tandis que l'équilibre ethnique s'exprime dans le consensus dégagé à Arusha, à savoir le partage des responsabilités aux niveaux de l'Etat à hauteur de 60% pour les Hutus et 40% pour les Tutsis.

A vrai dire, le consensus sur ces pourcentages n'est pas explicitement exprimé dans l'Accord d'Arusha. Il se dégage plutôt d'une volonté implicite traduite dans les faits par un partage de responsabilités dans de telles proportions, et par une « croyance populaire » en l'existence d'un tel consensus.

En 2000, année de la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, ces équilibres ont été dictés par les réalités qui caractérisaient la société burundaise. Ces situations ne sont pas figées et peuvent évoluer pour diverses raisons.

A cet équilibre ethnique consensuel, nous proposons d'intégrer celui du genre dans les mêmes proportions, à savoir 60% pour les Hommes et 40% pour les Femmes.

La dimension politique n'a pas été prise en compte à cause de son caractère aléatoire. Par ailleurs l'Accord d'Arusha privilégie aussi les candidatures personnelles au niveau communal et local bien qu'il sera assez facile pour les partis politiques de contourner cette restriction. En conséquence, l'opportunisme et le jeu politiques risquent de conduire à des institutions et des organes équilibrés ethniquement mais considérés comme déséquilibrés politiquement. Cependant, il nous paraît plus adéquat d'apporter une réponse à cette dernière appréhension au niveau du Sénat,

dont le rôle consisterait entre autres à garantir que les principes fondamentaux issus de l'Accord d'Arusha soient scrupuleusement respectés par le parti majoritaire à l'Assemblée Nationale. Cela suppose ainsi que les principes considérés comme fondation de cohésion de la Nation burundaise, et auxquels il ne peut être dérogé par quelque gouvernement que ce soit, soient précisés minutieusement. Car il ne faudrait pas que le Sénat joue le rôle d'opposition au gouvernement ou à l'Assemblée Nationale, mais celui de garant du respect des principes énoncés et rien d'autre. Plus loin dans cette analyse, nous exposons ainsi ce que nous considérons comme « équilibre politique » dans ce schéma.

L'équation à résoudre est donc celle-ci : Quelles sont les modalités pratiques dans le cadre du scrutin burundais qui peuvent faire coexister le vote « un homme – une voix » et les équilibres ethniques et de genre dégagés par le consensus burundais ? Notre proposition en faveur de modalités pratiques de scrutin pour les élections locales (Administrateurs communaux – Conseillers communaux) et nationales (Députés – Sénateurs) tente d'apporter une réponse à cette question dans les mécanismes dégagés ci-après.

### ***II.1.1. MODALITES PRATIQUES DU SCRUTIN***

Si les principes sont posés, et à supposer qu'ils soient admis, se pose alors la question des modalités pratiques qui peuvent être déterminantes dans le choix du mode de scrutin (coût, difficultés d'organisation, etc.).

Au niveau des modalités pratiques du scrutin, nous avons pris d'abord en compte un paramètre qui ne semble pas avoir été suffisamment retenu par le Projet de Code électoral : celui du faible niveau d'instruction des électeurs, dont un très grand nombre est analphabète, et ne sait donc ni lire, ni écrire. Or, à chaque niveau d'élections, le Projet de Code électoral a prévu des modalités de vote qui demandent, au minimum, la connaissance de la lecture et de l'écriture. C'est ainsi que pour le Conseil de colline et le Conseil communal, « chaque électeur reçoit d'un membre du bureau électoral un bulletin cacheté et paraphé. Il se rend directement dans l'isoloir et inscrit, à l'envers du bulletin, un nom ou des noms, selon les cas, choisis parmi les candidats » (art. 92 et art. 109).

Pour ce qui est de l'Administrateur communal, le Projet de Code électoral ne précise même pas les modalités de vote. Il se contente de déclarer que « le Conseil communal élit en son sein un Administrateur communal » (art. 106).

Certes, le Projet de Code électoral n'a pas ignoré cette situation, puisqu'il propose que « l'électeur qui ne sait pas écrire peut recourir aux services d'un scribe de son choix agréé par le bureau communal ».

Nous estimons cependant que ce palliatif n'en est pas vraiment un, car il est sujet à des manipulations : un scribe peut faire élire un candidat qui n'a pas été choisi par l'électeur, qui ne sachant justement ni lire, ni écrire, peut mettre à l'urne des noms « légalement » désignés par lui mais à son insu. Et il n'y a aucune garantie pour trouver un scribe honnête.

Le secret du vote implique que l'électeur effectue son choix dans une totale liberté sans être soumis aux pressions de ceux qui l'enregistrent et qui l'entourent. On admet alors que les votes par acclamations, à bulletin ouvert, n'ont aucune valeur, pas plus que ceux qui permettent de savoir qui a voté pour qui.

C'est la raison pour laquelle notre préférence va à l'utilisation combinée de l'image et du symbole : la photo du candidat et son symbole qu'il aura eu le temps d'exhiber et de vanter, comme objet de son identification, pendant la campagne électorale. Un candidat analphabète peut reconnaître la photo de son candidat préféré et même si la photo n'était pas suffisamment explicite, le symbole, lui, reste gravé dans la mémoire de l'électeur, car pendant sa campagne électorale, le candidat aura pris soin de le diffuser le plus largement possible.

La méthode a d'ailleurs fait ses preuves aux législatives de 1961, époque où le taux d'analphabétisme était plus élevé.

### ***II.1.2. PARTICIPATION DES FEMMES***

Nous sommes conscients que le taux de participation des femmes est sujet à débat, certaines des opinions les plus favorables allant jusqu'à 30%. C'est sciemment que nous n'entamons pas de polémiques à ce sujet. Nous avons travaillé sur l'hypothèse de 40% parce que ce chiffre nous semble plus juste, mais même si le consensus se portait sur un chiffre inférieur, cela ne change rien au schéma que nous proposons : il suffit d'intervenir le chiffre de 40% par le chiffre consensuel.

### ***II.1.3. PARTICIPATION DES INDEPENDANTS***

La répartition des sièges se fait après avoir éliminé les listes des partis qui n'ont pas obtenu 2% des suffrages exprimés au niveau national, et les listes des indépendants qui n'ont pas obtenu 20% au niveau de la circonscription.

Bien que ce pourcentage ait été diminué pour les indépendants, par rapport à l'ancien Code électoral, il reste malgré tout, de notre point de vue, assez élevé.

Mais avant de proposer le pourcentage adéquat, il convient de rappeler brièvement la justification de la limitation des pourcentages requis pour les indépendants, règle qui n'est pas propre au Burundi, mais aussi aux autres démocraties.

Grosso Modo on peut dire que cette règle de limitation est fondée sur une préoccupation majeure : la charpente constitutionnelle des régimes démocratiques donne aux partis politiques le rôle principal du jeu politique, à travers leurs programmes politiques qu'ils soumettent aux électeurs dans la compétition électorale. Les mécanismes institutionnels (élections, parlement, gouvernement) sont agencés pour permettre aux programmes politiques de se matérialiser dans ces institutions.

Si on met les indépendants sur le même pied d'égalité que les partis, le résultat des élections pourrait donner une place prépondérante aux indépendants, ce qui fausserait les mécanismes institutionnels fondés justement sur les partis politiques (l'hypothèse est toujours plus théorique que pratique, mais n'est pas à exclure).

Si donc la règle de limitation du pourcentage requis pour les indépendants peut se comprendre par rapport à la charpente constitutionnelle, il ne faut pas non plus perdre de vue que d'une part l'électorat, en particulier burundais, souhaite l'émergence de personnalités reconnues pour leur valeur morale, et que d'autre part la compétition des indépendants se joue au niveau local (circonscription) et qu'elle n'est pas réellement susceptible de gêner les mécanismes institutionnels au niveau national.

Quel serait donc le pourcentage idéal, étant entendu que si la limitation est justifiée, les 20% proposés nous paraissent excessifs ?

Pour opérer un choix, prenons comme exemple les résultats des législatives de 1993 et comparons, par rapport au nombre de suffrages exprimés, les voix qui auraient été nécessaires pour qu'une liste d'indépendants prétende à un siège sur base de 20% à celles d'une liste d'un parti sur base de 2%. Le résultat aurait donné ceci :

	A	B	C	D	E
Circonscriptions	Nbre de suffrages exprimés	20% des S.E/circ.	2% des S.E/Nat.	<u>B/43 111</u> en %	7% des S.E/circ
BUBANZA	92 332	18 466	1 847	42,83%	6 463
BURURI	148 584	29 717	2 972	68,93%	10 400
BUJUMBURA RURALE	151 148	30 230	3 023	70,12%	10 580
BUJUMBURA MAIRIE	90 713	18 143	1 814	42,08%	6 349
CANKUZO	54 338	10 868	1 087	25,21%	3 803
CIBITOKÉ	100 994	20 199	2 020	46,85%	7 069
GITEGA	231 280	46 256	4 626	107,29%	16 189
KARUZI	119 595	23 919	2 392	55,48%	8 371
KAYANZA	185 586	37 117	3 712	86,10%	12 991
KIRUNDO	169 895	33 979	3 398	78,82%	11 892
MAKAMBA	88 591	17 718	1 772	41,10%	6 201
MURAMVYA	175 682	35 136	3 514	81,50%	12 297
MUYINGA	154 778	30 956	3 096	71,80%	10 834
NGOZI	216 913	43 383	4 338	100,63%	15 183
RUTANA	81 339	16 268	1 627	37,73%	5 693
RUYIGI	93 806	18 761	1 876	43,52%	6 566
	<b>2 155 574</b>	<b>431 115</b>	<b>43 111</b>	<b>62,5000</b>	<b>150 890</b>

Ce tableau montre à quel point le pourcentage de 20 est excessif. A titre d'exemple, si on prend la circonscription de Gitega, le nombre de suffrages nécessaires à la liste des indépendants pour obtenir un siège, est nettement supérieur à celui exigé d'un parti sur tout le territoire national. Autrement dit, même projeté sur le plan national, la liste indépendante aurait eu plus de voix qu'un parti à l'échelle nationale. Il y a là une équation « irrespectueuse » de l'expression populaire, qu'il conviendrait de corriger.

Compte tenu des desiderata exprimés à maintes reprises par une opinion publique qui se plaint d'une forme de « partitocratie », nous sommes de l'opinion qu'il faut ouvrir aux indépendants la possibilité d'une compétition loyale au scrutin législatif. Les règles proposées par le Projet de Code électoral sont à notre avis trop contraignantes et nous proposons un assouplissement.

Il n'y a aucune justification objective (en tout cas dans notre pays) à ce que le pourcentage nécessaire à l'éligibilité à un siège soit aussi élevé (20%), lorsqu'on sait que certains partis n'ont aucune audience réelle dans l'électorat, pendant qu'existent des individus qui ont un « aura » populaire indéniable, sans qu'ils soient affiliés à un parti.

Compte rendu des développements qui précèdent, nous croyons qu'un pourcentage de 7 à 8% serait de nature à maintenir les mécanismes institutionnels émanant de la charpente constitutionnelle, tout en respectant l'expression populaire dans son désir de voir élus des personnalités marquantes.

#### ***II.1.4. L'ACCORD D'ARUSHA COMME REFERENCE DU MODE ELECTORAL***

Même si notre schéma de travail s'appuie sur l'Accord d'Arusha, nous ne nous sommes pas sentis dans l'obligation de nous y enfermer, dès lors que ce que prévoit l'Accord d'Arusha ne nous paraissait pas compatible avec le principe, pour nous essentiel et fondamental, d'un homme – une voix. Ainsi par exemple, l'Accord d'Arusha prévoit que les Administrateurs Communaux sont élus au suffrage universel indirect. Pour une fonction aussi essentielle aux yeux de l'électeur de base, celui-ci serait beaucoup plus intéressé à élire directement son administrateur communal.

Par ailleurs, l'Accord d'Arusha spécifie lui-même que « ni les principes, ni les arrangements de transition ne sont rigides et immuables » (Appendice I, point D.).

#### **II.2. ELECTIONS DES CONSEILS COMMUNAUX (CONSEILS DE ZONES EN MAIRIE DE BUJUMBURA)**

Le projet de Code électoral a fixé le nombre de conseillers communaux à quarante au plus, et aucune des composantes ethniques ne peut être représentée à plus de 67%. En négligeant la décimale, cela revient à dire qu'aucune des composantes ethniques ne peut être représentée par plus de 26 conseillers communaux.

Bien que ce soit sur base du nombre de 40 conseillers communaux que nous développons notre analyse, nous estimons que ce nombre est excessif. Nous ne voyons pas une quelconque justification objective de ce choix, par rapport à la réalité burundaise et à la taille des communes, surtout lorsqu'on sait que des assemblées trop nombreuses sont peu efficaces en termes de gestion et de conception de programmes. Souvent les débats stériles y prennent le dessus sur les choix concrets pour la population. L'expérience montre que les assemblées réduites en nombre sont également les plus efficaces. Ajoutons que l'existence d'un conseil de colline justifie une composition plus réduite du conseil communal, dans la mesure où logiquement les compétences de chacun de ces organes devront être définies.

20 conseillers communaux nous paraîtraient un nombre plus raisonnable.

Notre analyse à ce niveau se fonde sur l'hypothèse de garder à tous les niveaux la proposition consensuelle de 60% - 40%. En travaillant sur cette hypothèse, les Conseillers seraient (et en négligeant les décimales) de 24 Hutu (60%) – 16 Tutsi (40%). De même, dans les proportions de genre, il devrait y avoir 24 Hommes (60%) et 16 Femmes (40%).

Pour l'élection du Conseil de zone, on procéderait de la manière suivante :

Il serait fait appel aux candidatures, lesquelles seraient présentées sous une casquette individuelle. L'élection aurait lieu au suffrage universel direct.

Il y aurait deux bulletins de vote représentant le genre. Ces bulletins seraient de couleurs différentes, par exemple :

- Jaune pour les Hommes ;
- Bleu pour les Femmes.

A chaque candidat correspond un bulletin sur lequel est inscrit son nom, sa photo et l'emblème qu'il a choisi pour l'identifier (par exemple : une banane, un épis de maïs, sorgho...).

Chaque électeur reçoit autant de bulletins qu'il y a de candidats. Il se rend dans l'isoloir et choisi deux bulletins des deux candidats qu'il préfère chacun par genre. Il les met dans deux enveloppes de couleurs jaune et bleue ; le bulletin du candidat homme dans la jaune, celui de la candidate dans la bleu. Il dépose les deux enveloppes dans l'urne.

Seraient élus les candidats de chaque ethnie et de chaque genre ayant obtenu le plus de suffrages exprimés en leur faveur, c'est-à-dire :

- Les 15 premiers hommes – Hutu et les 9 premiers hommes – Tutsi ayant obtenu le plus de suffrages ;
- Les 9 premières femmes – Hutu et les 7 premières femmes – Tutsi ayant obtenu le plus de suffrages.

### **II.3. ELECTIONS DES ADMINISTRATEURS COMMUNAUX (CHEFS DE ZONES EN MAIRIE DE BUJUMBURA)**

Au niveau des administrateurs communaux, les propositions de l'Accord d'Arusha ne nous semblent pas satisfaisantes. En effet, la solution préconisée, bien qu'elle recherche un équilibre ethnique, peut déboucher sur un résultat contre-productif. Elle peut en effet provoquer des frustrations aussi bien chez le candidat élu, qui se voit dépouillé de sa victoire pour les besoins de l'équilibre, que chez les électeurs qui voient leur candidat préféré s'effacer devant un candidat qui ne faisait pas partie de leur préférence.

Pour arriver à élire les Administrateurs communaux (Chefs de zone en Mairie de Bujumbura), en respectant les principes précédents, nous proposons les étapes suivantes, illustrées, pour une démonstration pratique, par l'exemple des élections en Mairie de Bujumbura (l'exemple est applicable aux Communes).

Nous proposons à cet égard de suivre trois étapes successives.

## 1<sup>ère</sup> étape

La Mairie de Bujumbura compte 13 zones, à savoir, en ordre alphabétique :

BUTERERE ; BUYENZI ; BWIZA ; CIBITOKÉ ; GIHOSHA ; KAMENGE ; KANYOSHA ; KINAMA ; KININDO ; MUSAGA ; NGAGARA ; NYAKABIGA ; ROHERO.

Ces zones devraient être gouvernées dans les proportions ethniques et de genre dégagées, c'est-à-dire à :

- 60% par des Chefs de zone Hutu ;
- 40% par des Chefs de zone Tutsi ;
- 60% par des Chefs de zone Hommes ;
- 40% par des Chefs de zone Femmes.

En négligeant les décimales pour se rapprocher du chiffre rond le plus près de la décimale, ces pourcentages se traduisent ainsi :

- 8 zones seraient gouvernées par des Hutu ;
- 5 zones seraient gouvernées par des Tutsi ;
- 8 zones seraient gouvernées par des Hommes ;
- 5 zones seraient gouvernées par des Femmes.

## 2<sup>ème</sup> étape

La répartition arithmétique étant faite, il s'agirait alors de savoir quelles zones seraient gouvernées par des Hutus, des Tutsis, des Hommes et des Femmes.

Pour déterminer ces zones, nous proposons d'utiliser un facteur impartial, à savoir le hasard, sur le modèle des jeux de loterie.

Il faudrait pour cela disposer de la « machine à boules » et des boules de même couleur, de préférence blanche, en nombre supérieur aux zones, par exemple 40 boules.

### Pour déterminer les zones gouvernées par ethnie

20 boules seraient marquées de la lettre **H** et les 20 autres de la lettre **T**. Les 40 boules seraient ensuite introduites dans la machine.

En suivant l'ordre alphabétique, on commencerait par désigner la première zone, BUTERERE. Ensuite, on ferait marcher la machine pour faire sortir une boule. Si celle-ci est marquée de la lettre **T**, c'est-à-dire que la zone BUTERERE serait gouvernée par un Tutsi ; si la lettre est **H**, la zone serait gouvernée par un Hutu.

L'opération continuerait, en suivant l'ordre alphabétique (BUTERERE ; BWIZA ; CIBITOKÉ,...), jusqu'à arriver à la répartition **8 - 5**.

Par exemple, le hasard pourrait donner ceci :

BUTERERE **T**  
 BUYENZI **T**  
 BWIZA **H**  
 CIBITOKÉ **H**  
 GIHOSHA **H**  
 KAMENGE **T**  
 KANYOSHA **H**  
 KINAMA **H**  
 KININDO **T**  
 MUSAGA **H**  
 NGAGARA **H**  
 NYAKABIGA **H**  
 ROHERO **T**

8 zones seraient destinées à être gouvernées par des Hutu : Bwiza, Cibitoke, Gihosha, Kanyosha, Kinama, Musaga, Ngagara, Nyakabiga.

5 zones seraient destinées à être gouvernées par des Tutsi : Buterere, Buyenzi, Kamenge, Kinindo, Rohero.

La détermination des zones gouvernées par ethnie étant terminée, il faudrait alors déterminer les zones gouvernées par genre.

*Pour déterminer les zones gouvernées par genre*

On procéderait à l'opération précédente, mais en adaptant le hasard à l'équilibre Hommes-Femmes :

20 boules seraient marquées de la lettre **M** et les 20 autres de la lettre **F**. Les 40 boules seraient ensuite introduites dans la machine.

En suivant l'ordre alphabétique, on commencerait par désigner la première zone, BUTERERE. Ensuite, on ferait marcher la machine pour faire sortir une boule. Si celle-ci est marquée de la lettre **M**, c'est-à-dire que la zone BUTERERE serait gouvernée par un Homme ; si la lettre est **F**, la zone serait gouvernée par une Femme.

L'opération continuerait, en suivant l'ordre alphabétique (BUTERERE ; BWIZA ; CIBITOKÉ), jusqu'à arriver à la répartition **8 - 5**.

Par exemple, le hasard pourrait donner ceci :

BUTERERE **M**  
 BUYENZI **F**  
 BWIZA **F**  
 CIBITOKÉ **M**  
 GIHOSHA **F**  
 KAMENGE **M**  
 KANYOSHA **M**  
 KINAMA **M**  
 KININDO **M**



MUSAGA F  
 NGAGARA M  
 NYAKABIGA M  
 ROHERO F

8 zones seraient destinées à être gouvernées par des Hommes : Buterere, Cibitoke, Kamenge, Kanyosha, Kinama, Kinindo, Ngagara, Nyakabiga.

5 zones seraient destinées à être gouvernées par des Femmes : Buyenzi, Bwiza, Gihosha, Musaga, Rohero.

### **3<sup>ème</sup> étape**

La répartition arithmétique étant faite par ethnie et genre, et les zones destinées à être gouvernées par ethnie et par genre déterminées, il faudrait alors passer à l'étape suivante, c'est-à-dire appeler les candidats potentiels à se déclarer.

Les candidats devraient nécessairement postuler en fonction des données ethniques et de genre, c'est-à-dire que les candidats Chefs de zone Buyenzi devraient être uniquement des Femmes-Tutsi ; les candidats Chefs de zone Kanyosha devraient être uniquement des Hommes-Hutu.

Les candidats se présenteraient sous une casquette individuelle.

Quant à la modalité de vote, quatre scénarios sont envisageables :

#### **Scénario 1.**

Le chef de zone serait élu au suffrage indirect par le collège des conseillers de zone.

#### **Scénario 2.**

La liste des candidats connue pour chaque zone, les électeurs de chaque zone seraient appelés à élire au suffrage universel direct, parmi ces candidats, leur futur Chef de zone.

Serait élu le candidat ayant recueilli le plus de suffrages exprimés en sa faveur.

Il serait cependant préférable que le scrutin majoritaire se fasse à deux tours. C'est-à-dire que le Chef de zone est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé immédiatement à un second tour.

Seuls peuvent se présenter au second tour du scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou de l'autre des deux candidats, les candidats suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin.

Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés.

Le scrutin majoritaire à deux tours est en effet préférable lorsqu'il y a plusieurs candidats, ce qui sera probablement le cas en l'occurrence, car il vaut mieux que l'élu le soit avec une majorité suffisamment confortable qui reflète l'adhésion réelle des électeurs au choix de l'élu. Un scrutin majoritaire à un tour ne le permet pas

puisque une majorité relative suffit à élire un candidat. Or, si les candidats sont très nombreux, les voix peuvent également être très dispersées, de sorte qu'un candidat peut être élu même si l'adhésion des électeurs sur sa personne est assez discutable.

Dans le scrutin majoritaire à un tour, le candidat élu est celui qui a obtenu le plus de voix, sans qu'il soit tenu compte du fait que la majorité des électeurs ne s'est pourtant pas prononcée en sa faveur.

Imaginons le résultat suivant :

Suffrages exprimés	100.000	
Ont obtenu :		
MASHAKA	30.000	<b>Elu</b>
GATOZI	25.000	
GAKWAVU	20.000	
MUCO	15.000	
NTORE	10.000	

MASHAKA est élu, alors que moins du tiers des électeurs ont voté en sa faveur : il est l'élu d'une minorité.

### **Scénario 3.**

L'élection du conseil de zone et celle du chef de zone seraient concomitantes, c'est-à-dire qu'en un même vote on élirait et le conseil de zone et le chef de zone : Le conseiller communal élu, issu de l'ethnie et du genre appelé à gouverner la zone qui aurait eu le plus de suffrages exprimés en son nom, deviendrait automatiquement chef de zone.

### **Scénario 4.**

Seuls les 40 conseillers de zone élus seraient habilités à présenter leur candidature au mandat de chef de zone.

Les électeurs éliraient au suffrage universel direct un chef de zone parmi ces élus ou les élus appartenant à l'ethnie et au genre appelés à gouverner la zone, qui auraient présenté leur candidature. Le scrutin serait majoritaire à deux tours. Serait élu le candidat ayant recueilli le plus de suffrages exprimés en sa faveur.

Le premier scénario a un inconvénient majeur, comme nous l'avons précédemment dit : il ne favorise pas l'expression populaire pour un scrutin aussi essentiel aux yeux de l'électeur de base.

Le second scénario a comme avantage de pallier au défaut du premier. Est élu le candidat réellement préféré des électeurs qui acquiert ainsi une légitimité incontestable. Mais le scénario a un inconvénient majeur d'ordre pratique. Les candidatures n'étant pas limitées, on peut se retrouver avec un nombre impressionnant de candidats, ce qui causerait d'énormes problèmes d'organisation. Comment en effet gérer l'éventualité d'une centaine de candidatures ?

Le troisième scénario et le quatrième scénario ont deux avantages. Le premier tient au réalisme, dans la mesure où la nécessité de limiter les candidatures s'impose, pour des raisons pratiques. Le second avantage est que le chef de zone élu possède une légitimité incontestable dans la mesure où il a été élu par la population, en tant que conseiller de zone, au suffrage universel direct.

Mais si les scénarios 3 et 4 possèdent ces deux avantages, le scénario 3 a une faiblesse : s'il y a plusieurs candidats, l'élu pourrait n'avoir recueilli qu'une majorité relative par l'effet de la dispersion des voix. Sa légitimité aux yeux des électeurs ne serait donc pas solide, faute d'une majorité confortable reflétant l'adhésion réelle des électeurs.

C'est le scénario 4 qui recueille notre préférence à un double titre : d'abord, il permet aux électeurs de participer directement au choix de leur chef de zone, ensuite celui-ci a une légitimité incontestable, ayant été élu doublement par la population.

#### **II.4. ELECTIONS DES CONSEILS DE COLLINES (CONSEILS DE QUARTIERS EN MAIRIE DE BUJUMBURA)**

On procède de la même manière que pour les élections des Conseils Communaux.

Il y a 5 membres par conseil de colline (de quartier), comme cela est préconisé par l'Accord d'Arusha et le projet de Code électoral.

Selon notre schéma d'équilibre ethnique – genre, chaque conseil de quartier devrait être composé de 3 Hutu (60%) et 2 Tutsi (40%). De même, dans les proportions de genre, il devrait y avoir 3 Hommes (60%) et 2 Femmes (40%).

La suite des opérations se déroulerait comme pour l'élection du Conseil Communal.

Seraient élus les candidats de chaque ethnique et de chaque genre ayant obtenu le plus de suffrages exprimés en leur faveur, c'est-à-dire :

- Les 2 premiers hommes – Hutu et le 1<sup>er</sup> homme – Tutsi ayant obtenu le plus de suffrages ;
- La première femme – Hutu et la première femme –Tutsi ayant obtenu le plus de suffrages.

#### **II.5. ELECTIONS DES DEPUTES**

Les élections se feraient au scrutin proportionnel avec vote préférentiel.

##### ***Représentation proportionnelle au scrutin de liste avec vote préférentiel***

Pour illustrer le cas, prenons par exemple une circonscription où 5 sièges sont à pourvoir :

3 sièges devraient revenir à des Hutu ; 2 sièges à des Tutsi ; 3 sièges à des Hommes et 2 sièges à des Femmes.

Chaque liste de parts ou chaque liste d'Indépendants comporte un nombre de candidats deux fois supérieures au nombre de sièges à pourvoir. Ainsi, dans notre exemple, la liste comporterait 10 candidats.

Chaque liste de 10 candidats devrait refléter obligatoirement la proportion de 60%-40% en ethnie et en genre. C'est-à-dire que sur les 10 candidats, il y aurait :

- 6 Hutu
- 4 Tutsi
- 6 Hommes
- 4 Femmes

Pour chaque bulletin, il y aurait la liste des 10 candidats avec les indications suivantes pour chacun d'eux :

- Le nom du candidat
- Sa photo
- Son symbole (ou signe distinctif)
- Eventuellement, l'emblème de son parti.

Le bulletin serait subdivisé par des bandes diagonales contenant chacune les spécifications du candidat décrites ci-dessus. Chaque bande aurait un fond de couleurs différentes selon l'ethnie auquel appartient le candidat. Par exemple :

- Hutu = bleu
- Tutsi = jaune

Au coin droit de la bande, serait réservée une case dans laquelle l'électeur cocherait le candidat de son choix (pour l'électeur qui sait écrire) ou apposerait son empreinte (pour l'électeur qui ne sait pas écrire).

**Bulletin type**

Nom et prénom			Case réservée pour cocher (empreinte)
Photo	Emblème du parti	Symbole du candidat	

L'électeur reçoit autant de bulletins qu'il y a de listes et choisit cinq candidats qu'il préfère dans la liste de son choix. Sur les six Hutu de la liste, il en choisit 3 dont 1 femme et sur les quatre Tutsi, il en choisit 2 dont une femme.

Seraient élus les candidats de chaque ethnie et de chaque genre ayant obtenu le plus de suffrages exprimés en leur faveur.

La répartition des sièges à l'intérieur des listes se ferait selon la technique de la plus forte moyenne décrite précédemment. Cependant, il se pourrait alors que les proportions ethniques et genre ne se retrouvent pas automatiquement, d'où la nécessité de mettre un correctif pour que dans la répartition des sièges à l'Assemblée Nationale les équilibres soient établis.

### Correctif

Supposons que dans la circonscription, les élections aient donné les résultats suivants :

- A : 2 sièges
- B : 1 siège
- C : 1 siège
- D : 1 siège

D'après les principes d'équilibre dégagés, dans cette circonscription les sièges devraient être répartis ainsi : 3 sièges pour les Hutu, 2 sièges pour les Tutsi / 3 sièges pour les Hommes, 2 sièges pour les Femmes. Et les sièges seraient répartis parmi les premières préférences exprimées en ethnie et en genre.

En principe, à l'issue des élections, devraient être élus les premières préférences exprimées en ethnie et en genre. Ainsi les deux sièges de A seraient échus au Hutu et au Tutsi qui ont recueilli le plus de suffrages. Si les élections ont fait que l'un est un Homme et l'autre est une Femme, les équilibres nécessaires se seraient dégagés automatiquement.

Supposons cependant que dans cette circonscription les préférences d'ethnie et de genre aient donné ceci pour les quatre partis :

- A : premier Hutu, un Homme ; premier Tutsi, une Femme ;
- B : premier Hutu, un Homme ; premier Tutsi, un Homme ;
- C : premier Hutu, un Homme ; premier Tutsi, une Femme ;
- D : premier Hutu, un Homme ; premier Tutsi, un Homme.

Dans ce cas de figure, le parti A n'aurait pas de problèmes, les équilibres s'étant dégagés automatiquement. Siégeraient donc à l'Assemblée Nationale un Hutu et un Tutsi, un Homme et une Femme.

Mais pour les trois autres partis, il y aurait le problème de savoir à qui serait échu l'unique siège : au premier Hutu ou au premier Tutsi ; au premier Homme de chaque ethnie ou à la première Femme de chaque ethnie ?

Il faudrait donc établir un mécanisme d'équilibre pour que dans la circonscription il y ait 3 sièges pour les Hutu, - 2 sièges pour les Tutsi / 3 sièges pour les Hommes – 2 sièges pour les Femmes.

Le parti A ayant atteint son point d'équilibre, il faudrait donc répartir les 3 sièges restant, entre deux Hutu, 1 Tutsi et 1 Femme provenant du parti B, du parti C, et du parti D.

Pour y parvenir, deux solutions sont possibles : soit les 3 partis s'entendent pour octroyer les sièges à l'intérieur de leur liste, de sorte à atteindre l'équilibre ; soit, si les partis ne peuvent s'entendre, utiliser le facteur « *hasard* ».

Mais la première solution n'est pas à préconiser, car il risquerait de susciter des palabres interminables et paralysantes.

On reprendrait donc « *la machine à boule* » pour déterminer les deux Hutu, le Tutsi et la Femme des trois partis qui siègeraient. Par exemple, le hasard pourrait faire que l'unique siège du parti B revienne à une Femme Tutsi, le siège du parti C à un Homme Hutu et le siège du parti D également à un Homme Hutu.

La répartition des sièges dans la circonscription serait donc ainsi faite :

- A (2 sièges) : un Homme (Hutu) - une Femme (Tutsi)
- B (1 siège) : une Femme (Tutsi)
- C (1 siège) : un Homme (Hutu)
- D (1 siège) : un Homme (Hutu)

L'équilibre ethnie-genre serait donc restauré tout en respectant la volonté populaire puisque, malgré le mécanisme de régulation par « *hasard* », celui-ci désigne des Hommes et des Femmes qui ont de toute façon été élus.

Le mécanisme ayant fonctionné dans chaque circonscription, les équilibres voulus se retrouvent ipso facto à l'Assemblée Nationale.

## **II.6. ELECTIONS DES SENATEURS**

L'Accord d'Arusha et le Projet de Code électoral, ayant « *oublié* » le genre, les équilibres recherchés par ces deux textes sont d'ordre ethnique et politique :

- Deux délégués par Province (un Hutu et un Tutsi) ;
- Parité politique.

Ni l'Accord d'Arusha, ni le Projet de Code électoral n'explicitent ce qu'il faut entendre par « *parité politique* », ce qui sera certainement source de difficultés. Aux fins des premières élections, l'on peut se convenir que les groupes politiques font référence aux deux grands groupes politiques qui se sont constitués à Arusha et auxquels peuvent se joindre les partis politiques nouvellement créés. Les mouvements politiques armés sont assimilés au groupe dit « *G7* ».

Notre proposition pour l'élection des sénateurs est la suivante :

*Equilibre politique – ethnique-genre*

D'abord, il faut également intégrer l'équilibre genre au niveau du Sénat, c'est-à-dire que selon notre suggestion, il y aurait 40% de femmes au Sénat.

Cet équilibre de genre devrait également se retrouver dans la cooptation des Batwa. Nous suggérons à cet effet de rehausser le nombre de 3 Batwa cooptés proposé par le projet de Code électoral à 5. Il y aurait donc 3 Hommes Batwa et 2 Femmes Batwa cooptés.

Les provinces (Mairie de Bujumbura y compris) étant au nombre de 17, il y aurait en tout 34 sénateurs élus directement, c'est-à-dire 17 Hutu et 17 Tutsi.

A vrai dire, la seule possibilité d'atteindre une parité politique, c'est de combiner le vote au scrutin majoritaire et la cooptation basée sur les résultats des élections. Les modalités que nous proposons dans ce cas sont les suivantes :

Chaque parti politique affilié à l'un des deux groupes politiques présenterait 2 candidats pour chaque circonscription (un homme et une femme). Des candidatures indépendantes seront acceptées à condition qu'elles soient parrainées par un groupe d'un quart des membres de l'ensemble des Conseils communaux de la province considérée. Cette condition sera également exigée à tout candidat représentant un nouveau parti politique qui ne souhaite pas être assimilé à l'un des deux grands groupes politiques.

Il y aurait donc 3 listes de candidats, à savoir 2 représentant les candidats des deux familles politiques (2 candidats fois le nombre de partis politiques affiliés à un groupe) et la 3<sup>ème</sup> composée d'indépendants et de candidats de partis politiques non affiliés.

Chaque électeur choisirait en tout 4 noms (2 hommes et 2 femmes) sur l'ensemble des trois listes. Il ne peut choisir plus de 2 noms sur une même liste et ces personnes doivent obligatoirement être de sexe opposé. Tout bulletin de vote qui ne respecte pas ces règles serait déclaré nul.

Le mode électoral préconisé est le scrutin majoritaire plurinominal à 2 tours. Le candidat ayant obtenu la majorité absolue des voix (la moitié du nombre des électeurs plus une voix) au premier tour sera élu. Si plusieurs candidats d'une même liste ont obtenu la majorité absolue, seul le meilleur des deux candidats sera retenu.

Il sera organisé un second tour auquel participeront les 2 meilleurs candidats du même sexe de chaque des trois listes. La liste comprenant un sénateur élu au premier tour sera exclue du second tour. De plus, les candidats de l'ethnie du sénateur élu ne pourront pas concourir au second tour.

Au second tour, la majorité simple désignera les 2 sénateurs de la circonscription, c'est-à-dire les 2 meilleurs appartenant à des listes différentes. Si un sénateur a été élu au premier tour, le second sénateur sera celui ou celle qui a obtenu le meilleur score sur les deux listes restantes.

Au cours de la phase suivante, au cas où les équilibres recherchés ne se seraient pas dégagés automatiquement, la Commission Electorale Nationale Indépendante désignerait les sénateurs à coopter suivant des règles très précises. La CENI devra calculer le nombre de femmes de chaque ethnie et de chaque groupe politique nécessaire pour assurer les équilibres convenus (40% de femmes / parité politique / parité ethnique). La CENI tiendra compte uniquement des résultats obtenus au premier tour par les femmes inscrites sur les deux listes représentant les deux groupes politiques. Si une de ces listes n'a pas pu obtenir de siège de sénateur dans une circonscription, la première femme de cette liste sera cooptée en priorité.

Concernant la cooptation des Batwa, les 2 candidats sénateurs par circonscription (un homme et une femme) seraient choisis par le vote de tous les membres des conseils communaux de la province considérée. La CENI désignerait les Batwa élus en tenant compte des meilleurs pourcentages de vote obtenus. Il y aurait en tout 5 Batwa (3 hommes et 2 femmes).

S'agissant du mode de suffrage trois scénarios sont envisageables :

- Les sénateurs seraient élus par un collège électoral composé des membres des conseils communaux de la province considérée ;
- Les sénateurs seraient élus par un collège électoral composé des membres des conseils communaux et des membres des conseils de collines de la province considérée ;
- Les sénateurs seraient élus par l'ensemble des électeurs de la circonscription.

Le dernier scénario a notre préférence pour les raisons déjà exprimées.