

***EVOLUTION DU PROCESSUS ELECTORAL AU BURUNDI :  
DEUXIEME PARTIE***

*Eugene Nindorera, Consultant au Burundi Leadership Training Program*

15 Mars 2005

## Introduction

Cette réflexion est datée du 15 mars 2005, c'est-à-dire deux semaines après le référendum constitutionnel (28/02/05) et quatre mois et demi après le début de la première prolongation de la période de transition (01/11/04). Quelques jours avant cette dernière échéance, j'avais eu l'occasion de présenter au « Réseau Femmes et Paix » une première réflexion sur l'évolution du processus électoral<sup>1</sup>. Le processus électoral étant un évènement majeur pour l'avenir immédiat du Burundi, et compte tenu de l'évolution de la situation, il m'a semblé utile de poursuivre la réflexion et de la partager avec le maximum de compatriotes.

Le moment choisi pour mener une telle réflexion n'est pas le fait du hasard. En effet, le Gouvernement vient de soumettre au Parlement deux projets de lois d'une importance capitale pour le processus électoral. Après avoir gardé ces projets sous le manteau presque toute une année, le Gouvernement vient de déclencher le processus législatif y relatif mais, une fois de plus, il est à craindre que l'étude de textes aussi importants soit bâclée et réservée aux seules institutions<sup>2</sup> alors que ces textes auraient dû être soumis à un large débat. La preuve en est que, pour un citoyen ordinaire, l'accès à ces textes relève toujours de la gageure, ce qui traduit une démarche démocratique lacunaire de la part de nos dirigeants.

Cette réflexion est celle d'un citoyen qui exerce ses droits les plus élémentaires et qui souhaite simplement apporter sa modeste contribution à la réussite du processus électoral et à la recherche de solutions aux problèmes plus complexes auxquels la société burundaise est confrontée.

Cette réflexion comprend 6 parties :

- Rappel des faits marquants depuis le 01/11/04 ;
- Leçons à tirer du référendum constitutionnel du 28/02/05 ;
- Débat constitutionnel à poursuivre ;
- Nécessité d'approfondir les projets relatifs à la loi communale et au code électoral ;
- Prochaines étapes du processus électoral ;
- Autres défis majeurs à l'ordre du jour.

---

<sup>1</sup> Cette réflexion peut être consultée sur le site « [www.arib.info](http://www.arib.info) ».

<sup>2</sup> Cette crainte était justifiée car l'Assemblée Nationale a adopté le projet de code électoral le vendredi 11 mars 2005 à l'issue d'une séance marathon qui n'est généralement pas propice à une bonne réflexion. La présente réflexion ne tient pas compte des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale.

## 1. Rappel des faits marquants depuis le 01/01/04

- Le niveau de sécurité reste satisfaisant sur l'ensemble du territoire bien que la lutte contre la criminalité croissante ne semble pas enregistrer de progrès significatifs ;
- Le PALIPEHUTU-FNL d'Agathon Rwasa a déclaré vouloir négocier avec le Gouvernement qui est visiblement divisé sur la question. Le CNDD-FDD est le principal opposant à ces négociations. Comme ils l'avaient déclaré, les FNL n'ont pas perturbé le référendum constitutionnel.
- A l'issue d'une campagne gouvernementale d'explication de la Constitution à travers le pays, le Président de la République a dévoilé ses intentions de modifier la Constitution par la voie du référendum, ce qui lui a été reconnu par une décision de la Cour Constitutionnelle ;
- Après de longues semaines de controverses et de suspense, le Président de la République a renoncé à son projet qui a notamment été combattu par le FRODEBU, le CNDD-FDD, la médiation et la région. Une fois de plus, le Président a cédé aux pressions et s'est soumis aux « ordres » de la Région et de Jacob Zuma qui ira jusqu'à proclamer que la Constitution restera en vigueur même si le « non » au référendum devait l'emporter ;
- Le Ministère de l'intérieur est entré en contact avec les partis politiques et ils ont commencé à discuter des règles de jeu pendant cette période électorale, le Ministre de l'Intérieur, le Conseil national de la Communication (CNC) et les partis politiques ont signé un code de conduite dont le respect ne semble pas évident ;
- Les partis politiques qui sont désormais au nombre de 35, y compris les PMPA (Partis et Mouvements Politiques Armés) qui ont tous été agréés comme partis politiques, sont en train de négocier un financement de leur campagne auprès du Gouvernement, de la CENI et de l'ONUB ;
- Les partis politiques étaient absents au cours de la 1<sup>ère</sup> campagne électorale de novembre 2004 relative au référendum constitutionnel. Des militants actifs du « non » ont même été malmenés dans certaines provinces. Lors de la 2<sup>nde</sup> campagne de février 2005, la campagne était plus libre et plus contradictoire ;
- La CENI a tâtonné dans la fixation de la date du référendum constitutionnel. Le 4<sup>ème</sup> rendez-vous, celui du 28/02, aura été le bon ;

- La gestion des libertés publiques est devenue de plus en plus compliquée dans un contexte de compétition politique ouverte. Le CNC a pris des sanctions à l'encontre de Net Press et de la RPA accusés d'avoir violé des dispositions de la loi sur la presse ;
- La société civile se montre de plus en plus engagée dans le processus électoral (monitoring, descentes sur terrain, médias) et amène la population à être plus active. Le débat dans le cadre du « forum ouvert » est suivi par un large public. Des associations de la société civile et la plupart des radios, avec le concours de l'ONG Global Rights, organisent des débats en direct et en multiplex (généralement à Bujumbura et dans trois provinces) sur les questions de l'heure pendant une demi – journée. Le dernier forum sur la loi communale a vu la participation du Ministre de l'Intérieur ;
- La réforme des corps de défense et de sécurité a été amorcée avec la création des Forces de Défense Nationale (FDN) et de la Police Nationale (PN), le cantonnement et le début effectif du programme de DDR. Les conditions de vie dans les camps, qui sont désormais sous la responsabilité du Gouvernement, ne sont pas satisfaisantes et la mort de quelques membres du CNDD-FDD a provoqué des tensions ;
- Le Chef d'Etat Major des FDN et son adjoint ont été nommés ainsi que tout le commandement de la nouvelle PN. La question de l'harmonisation des grades n'a toujours pas été résolue, ce qui freine la mise en place des nouvelles structures et la démobilisation ;
- Plusieurs régions du nord du pays ont été frappées par la famine. Les conditions de vie de la population se détériorent chaque jour davantage. Un mouvement de grève a été déclenché dans le secteur de la santé et au ministère de la fonction publique

## **2. Leçons à tirer du référendum constitutionnel du 28/02/05**

Quinze jours après le référendum, les réactions politiques et extrêmes (référendum « historique » / référendum « catastrophique ») ne devraient plus être mises en avant pour privilégier une analyse critique en vue d'en tirer des leçons pour l'avenir et d'améliorer l'organisation des élections importantes prévues cette année.

Il faut commencer par se féliciter que le référendum constitutionnel ait eu lieu et qu'il n'y ait pas eu d'incidents majeurs<sup>3</sup> susceptibles d'empêcher le déroulement ou la poursuite du vote. De manière globale, chaque acteur important du processus électoral (CENI, CEPI, agents électoraux, police nationale, médias, observateurs nationaux et internationaux, administration, électeurs) a pu jouer son rôle dans des conditions satisfaisantes. Il est important de consolider ces acquis.

Du point de vue technique, un certain nombre de lacunes ont été relevées et méritent une attention particulière dans la mesure où tout le monde a intérêt que les prochaines élections soient mieux organisées et que ces lacunes soient comblées.

Des irrégularités ont été observées dans les opérations suivantes<sup>4</sup> :

- enregistrement laxiste voire léger des électeurs ;
- distribution tardive et anarchique des cartes d'électeurs ;
- électeurs désorientés ;
- encre inappropriée ;
- matériel insuffisant (encre, bulletins de vote, fiches de dépouillement, ...);
- incompetence et irresponsabilité de certains agents électoraux (semi illettrés, autorisation de vote sans procuration, propagande ouverte pour influencer les électeurs, ...) ;
- conditions de travail des agents électoraux inadéquates (travail sous le soleil; sans table, sans boire ni manger, ...) ;
- relations entre CENI, CEPI et Administration quelque peu lacunaires ;
- administratifs partisans et actifs dans l'intimidation de la population ;
- administratifs peu actifs (frustrations dues à leur rôle secondaire par rapport aux commissions électorales et au fait qu'ils ne sont pas rémunérés comme elles) ;
- secret de vote non garanti (isoloirs défectueux, présence de plusieurs électeurs dans un même isoloir) ;
- propagande sur les lieux de vote ;
- électeurs mal préparés (texte soumis au référendum peu connu ou inconnu, méconnaissance de la procédure de vote) ;
- intimidations et manipulations diverses (obligation de sortir avec l'autre bulletin de vote, menaces verbales ou écrites, déclarations des dirigeants et leaders politiques sur les lieux du vote, ...) ;

---

<sup>3</sup> Le cas le plus grave est survenu au lycée de Bururi où trois grenades ont été lancées et ont retardé le début des opérations de vote au bureau placé au sein de cet établissement scolaire.

<sup>4</sup> Lire notamment le rapport d'observation du référendum constitutionnel 2005 de la COSOME (Coalition de la société civile pour le monitoring des élections).

- mauvaise préparation et infractions des délégués des partis politiques (intimidations, port des symboles du parti sur les lieux du vote, absence d'accréditation, méconnaissance des procédures, ...).

Sur le plan politique, ce référendum constitutionnel a été entaché d'importantes violations de la loi et des principes clés de tout référendum populaire ont été bafoués. Les irrégularités les plus importantes sont les suivantes :

- l'organisation d'un référendum portant sur un texte déjà en vigueur n'a aucun sens. Cela était aussi contraire à l'Accord d'Arusha (Protocole II, article 15, 6°) ;
- le paroxysme de l'absurde a été atteint lorsqu'il a été dit que cette Constitution resterait en vigueur même si le peuple la rejetait, en se basant sur l'article 15, 7° du même accord. Quand bien même cette interprétation serait correcte, peut-on tolérer une position qui nie la légitimité et la force de la volonté du peuple ?
- les électeurs, réticents les premiers jours, ont été « forcés » de s'inscrire en violation du code électoral<sup>5</sup> de 1993 en vigueur lorsque le Président de la République et la CENI ont affirmé sur les médias qu'il n'y aurait plus d'inscriptions au rôle électoral pour les autres scrutins. Une fois de plus, le Gouvernement a montré ses faiblesses dans la promotion de l'Etat de droit ;
- la campagne électorale du mois de novembre 2004 s'est réduite à une campagne d'explication du Gouvernement. Les partisans du « non » n'ont pas pu s'exprimer publiquement à leur guise et ils ont même été malmenés par les pouvoirs publics dans certaines localités.

Toutes ces irrégularités doivent être signalées et portées à la connaissance du public car il y aura d'autres référendums au Burundi et il ne faudrait pas que ces erreurs et ces manipulations se répètent !

En tout état de cause, la Constitution intérimaire va seulement changer de nom et rester en vigueur. Elle s'impose à tout le monde jusqu'à l'adoption d'une autre Constitution. Cependant, la Constitution peut aussi être révisée par le peuple (référendum) ou par le Parlement (4/5 des membres de l'Assemblée Nationale et 2/3 des membres du Sénat).

### **3. Débat constitutionnel à poursuivre**

---

<sup>5</sup> « Lorsque deux ou plusieurs consultations sont organisées dans un intervalle n'excédant pas 3 mois, les électeurs pourront être convoqués par un décret unique » (Article 11 alinéa 2). En plus du « forcing » à des fins politiciennes, cette entorse à la loi avait aussi probablement pour but de faire des économies d'argent en limitant le nombre d'opérations d'inscription au rôle électoral.

La Constitution comporte des lacunes de plusieurs ordres. Il n'est peut-être pas superflu de rappeler certaines lacunes d'autant plus que la Constitution n'est pas immuable. Avant cela, il me semble utile de revenir sur la finalité d'une Constitution qui est celle de régir le fonctionnement des institutions qui, elles-mêmes, ont pour mission d'organiser la société et de promouvoir un cadre de cohabitation et d'épanouissement de ses membres.

Pour élaborer une constitution, il faut partir d'une analyse objective de la société, se donner des objectifs fondamentaux à terme et élaborer des stratégies en vue d'atteindre ces buts en passant par des étapes intermédiaires<sup>6</sup>. L'état des lieux comprend une identification des problèmes aussi bien objectifs que subjectifs, y compris les perceptions, les unes étant plus tenaces que les autres.

Les principales lacunes de fond sont qualifiées comme telles à partir de ma compréhension personnelle de l'Accord d'Arusha et de son esprit. Ces idées ne correspondent donc pas forcément à mes idées personnelles. Ces lacunes sont les suivantes :

- Il y a des erreurs dues à un nettoyage juridique déficient de la version finale de la Constitution. En effet, aux articles 188, 189 et 215, les références à d'autres articles de la Constitution ne sont pas correctes. Ces erreurs rendent certaines dispositions de la Constitution incompréhensibles ;
- Les institutions qui seront issues des urnes risquent d'être équilibrées ethniquement mais déséquilibrées politiquement. En effet, les partis politiques dits Hutu qui sont assurés de la victoire<sup>7</sup> n'auront pas beaucoup de mal à attirer des Tutsi pour faire partie des institutions de sorte que la majorité des Tutsi qui iront dans les institutions vont provenir de ces partis. Dans l'esprit des accords de paix et vu le contexte actuel (méfiance, persistance de la violence, pas de solutions concrètes aux crimes contre l'humanité commis à l'égard des Hutu et des Tutsi, violations massives des droits de l'homme, justice faible voire paralysée, absence d'un Etat de droit, logique et gouvernance basées sur les rapports de force), ce ne serait pas une évolution susceptible de rassurer tout le monde et de créer un environnement apaisé. Toutes ces questions cruciales encore en suspens montrent bien que la transition est loin d'être terminée et que la

---

<sup>6</sup> La révision de la Constitution au cours des cinq prochaines années est inévitable. Il faut savoir qu'il s'agit avant tout d'une décision politique prise à un moment donné dans un contexte bien déterminé.

<sup>7</sup> Au Burundi et ailleurs, si une société est profondément divisée sur des bases ethniques, il est courant voire inévitable que les élections aient une connotation ethnique plus ou moins forte.

participation des grands courants politiques à la gestion du pouvoir est encore nécessaire dans l'intérêt général ;

- L'opportunité du Sénat est remise en cause par, d'une part, les mécanismes d'adoption des lois qui ne lui permettent plus d'influer sur le travail législatif de l'Assemblée Nationale (commission mixte paritaire quasiment inutile en cas de désaccord entre les deux chambres<sup>8</sup>) interprétation logique de l'article 191 de la constitution et, d'autre part, par le mode de scrutin des sénateurs (à moins d'un équilibre des forces, il y a de fortes chances que les sénateurs d'une province soient souvent membres du même parti politique). Cette dernière lacune peut être atténuée ou renforcée par le choix du système électoral. Comme le dit si bien Philippe ARDANT, « le choix d'un système électoral n'est pas neutre, il s'agit d'un choix politique »<sup>9</sup> ;
- Il est vrai qu'il est difficile de légiférer à partir de la donne politique car celle – ci n'est pas statique<sup>10</sup>. Pourtant, l'article 124 de la Constitution tente de prendre en compte cette dimension politique. Cet article prévoit que, dans la nomination des Vice Présidents de la République, il sera tenu compte du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs. Si une telle disposition est comprise et interprétée de la même façon - ce qui n'est pas évident -, la même logique aurait pu être suivie pour la mise en place du Parlement, et en particulier celle du Sénat chargé de veiller au respect des équilibres au sein des institutions et de prévenir toute forme d'exclusion ;
- Par contre, la réduction des administrateurs communaux d'une même ethnie à un maximum de 67% n'est pas justifiée et risque plutôt de provoquer des frustrations inutiles. Les élus au Conseil communal et les électeurs de la commune ne pourront pas comprendre une telle mesure de sorte que ce mécanisme pourrait déboucher sur de sérieux doutes dans l'esprit des électeurs quant à la signification essentielle du vote et à

---

<sup>8</sup> Dédution logique de l'article 191 de la Constitution.

<sup>9</sup> Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 5<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 1993.

<sup>10</sup> Les protagonistes aux négociations d'Arusha se sont convenus que le conflit burundais est « fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importante (...), un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir ». A l'issue de ces négociations, le partage du pouvoir a été conçu sur des bases politiques (« G7 » - « G10 ») et ethniques (Hutu – Tutsi – Twa) mais, paradoxalement, la charpente constitutionnelle repose principalement sur une répartition ethnique du pouvoir.

l'opportunité d'exercer leur droit de vote. D'autre part, l'administrateur communal « élu » uniquement grâce à son ethnie sera tout de suite affaibli et commencera son mandat avec un important déficit de légitimité ;

- La cooptation est un mécanisme incontournable si l'on veut arriver à des institutions qui respectent des pourcentages précis alors que la mise en place de ces institutions est d'abord le résultat d'un vote libre. A défaut de critères bien précis de cooptation, cet exercice devient éminemment politique et, en conséquence, il ne faudrait pas confier à la CENI ce rôle car le sien devrait être exclusivement technique ;
- S'il est vrai que les indépendants sont mentionnés dans la Constitution, les conditions qui leur sont exigées cherchent manifestement à en limiter le nombre ou l'existence. Par définition, les indépendants n'ont pas besoin d'une représentation à l'échelle nationale. Pourtant, l'apport des indépendants, au niveau communal en particulier, pourrait s'avérer extrêmement bénéfique pour la communauté. La déception causée par le comportement des partis politiques aurait dû justifier la promotion d'autres formes de participation à la gestion des affaires publiques en dehors des partis politiques.

En fin de compte, non seulement le débat constitutionnel doit se poursuivre, mais il doit aller au-delà des limites fixées par les accords d'Arusha et de Pretoria. Par ailleurs, avec l'évolution de la société burundaise, il faut d'ores et déjà envisager des réformes institutionnelles que les Burundais devront imaginer, assumer et mettre en oeuvre eux-mêmes sans qu'elles leur soient imposées par la Région.

#### **4. Nécessité d'approfondir les projets relatifs à la loi communale et au code électoral**

Cette partie commente les projets relatifs à la loi organisant l'administration communale et au code électoral qui doivent être conformes à la loi fondamentale. L'analyse portera surtout sur le code électoral compte tenu des nombreuses lacunes que ce projet contient.

#### 4.1. *Projet de loi portant code électoral*

<b>DISPOSITIONS DU PROJET DE CODE ELECTORAL</b>	<b>COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS</b>
<p><b>4.1.1. Les modes de scrutin, les modalités de vote et les mécanismes de cooptation en vue d'assurer les équilibres ethniques et du genre</b></p> <p><u>Article 89 alinéas 1 et 2 :</u> Le Conseil de Colline ou de quartier est composé de cinq membres élus au suffrage universel direct.</p> <p>Le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le Chef de la Colline ou de quartier.</p> <p><u>Article 95 alinéa 1<sup>er</sup> :</u> Après les formalités prévues à l'article 55 alinéa 1<sup>er</sup> de la présente loi, chaque électeur reçoit d'un membre du bureau électoral un bulletin cacheté et paraphé.</p> <p>Il se rend directement dans l'isoloir et inscrit, à l'envers du bulletin, cinq noms choisis parmi les candidats.</p>	<p><b><u>Principes et considérations générales</u></b></p> <p>1. De manière générale, les mécanismes de cooptation ne sont pas assez précis de sorte que la Commission Electorale Nationale Indépendante, organe chargé de la cooptation, se voit confier une mission qui tend à la « politiser » alors qu'elle est et devrait rester un organe purement technique. En outre, les modes de scrutin ainsi que les modalités de vote doivent être prévus (ce qui n'est pas toujours le cas) et être suffisamment clairs de manière à décrire le processus jusqu'à son terme.</p> <p>2. Il est matériellement impossible de procéder à des équilibres ethniques et du genre si les candidats ne précisent pas leur ethnie et leur sexe au moment de leur déclaration de candidature. Dès lors que les quotas ethniques ont été institués, il faut être conséquent et cohérent. A défaut de ces indications, la simple logique commanderait de renoncer immédiatement aux quotas inscrits dans la Constitution. Les membres de l'exécutif et du législatif ont l'obligation d'approfondir ces questions à moins que cela ne cache un aveu d'impuissance, une fuite de responsabilité ou une volonté de transférer ces difficultés sur les épaules de la CENI. Parmi ces mécanismes à imaginer, il ne faut pas hésiter à intégrer le hasard ou le tirage au sort qui est un facteur impartial préférable à certaines consultations préconisées dans le projet de code électoral. Cependant, afin d'éviter des polémiques interminables sur l'ethnicité des uns et des autres, il faudrait se convenir que l'ethnie d'un candidat est celle dont il se prévaut.</p> <p>3. Une participation de 30 % de femmes au sein du Conseil Communal et du Conseil de Colline devrait être garantie par le code électoral. Au niveau de la commune et de la colline de recensement où les femmes jouent un rôle majeur, leur présence à cette hauteur est justifiée. Le renforcement de la démocratie à la base passe par la promotion de la participation de la femme dans la gestion des affaires publiques. Compte tenu des réalités</p>

<p><u>Article 103 alinéa 2 :</u> Le Conseil Communal comprend vingt – cinq membres. Ils sont élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle et tenant compte de la diversité ethnique et de la participation du genre.</p>	<p>burundaises, et en dehors des élections au niveau des collines de recensement, le cadre approprié pour favoriser cette promotion est celui des partis politiques.</p> <p>4. Il est tout aussi logique d'exiger que 30% des Chefs de Colline et des Administrateurs Communaux soient aussi des femmes. Dans l'immédiat et au cas où les parlementaires s'y opposeraient, cette exigence est moins importante que la précédente. A défaut de dispositions contraignantes, le choix du mode de scrutin peut promouvoir une femme à la tête de la colline tandis que le nombre de femmes à la tête des communes dépendra de la volonté des leaders des partis majoritaires dans les conseils communaux. Ce sera un bon test pour évaluer le degré d'évolution des mentalités de nos leaders politiques dans ce domaine.</p>
<p><u>Article 106 alinéa 1, 2<sup>ème</sup> tiret :</u> Toutefois, les non résidants ne doivent pas dépasser 50% des membres du conseil communal. Passé ce seuil, la Commission Electorale Nationale Indépendante le réduit dans ces proportions.</p>	<p>5. Pour garder des organes et des institutions fonctionnels, la cooptation ne devrait pas entraîner un accroissement excessif de ses membres. Le système des listes bloquées facilite la prise en compte de cette préoccupation dans la mesure où n'importe quel membre d'une liste ayant obtenu un ou plusieurs sièges jouit de la même légitimité populaire. Dans le prolongement de cette idée, il est regrettable qu'au cours de l'analyse du projet de la Constitution intérimaire, le Parlement ait supprimé la disposition selon laquelle un député ou un sénateur perd automatiquement son siège si, au cours de la législature, il change de parti politique.</p>
<p><u>Article 108 :</u> La participation des sièges se fait proportionnellement au suffrage obtenu par les différentes listes.</p>	<p>6. Il serait souhaitable que la cooptation des Batwa soit l'aboutissement d'un processus électif. Les Batwa qui siégeront à l'Assemblée ou au Sénat ont besoin de la légitimité de leur environnement. Par ailleurs, le processus en cours est une étape d'un processus plus large et plus important d'apprentissage de la démocratie et de ses valeurs.</p>
<p><u>Article 113 :</u> Au cas où la composition d'un conseil communal ne refléterait pas la diversité ethnique de l'électorat, la Commission Electorale Nationale Indépendante peut ordonner la cooptation au conseil de</p>	<p><b><u>Propositions</u></b></p> <p>A la lumière de ces principes de base, il est temps de passer en revue les différentes élections décrites dans le projet de code électoral. A chaque étape, je me suis permis de proposer une formule parmi d'autres, l'objectif étant de montrer qu'il est possible d'être plus complet, d'être plus précis et d'éviter à la CENI de jouer un rôle qui n'est pas le sien. Ces propositions seront suivies d'un bref commentaire explicatif. Ces propositions tiennent compte des orientations contenues dans la Constitution et le projet de Code électoral de sorte qu'il s'agit plus d'une approche technique que d'une approche politique.</p> <p><b>a) Election des Conseils de collines et des chefs de collines</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chaque candidature doit être parrainée par un groupe de x personnes résidant dans la circonscription électorale et réunissant les conditions</li> </ul>

<p>personnes provenant d'un groupe ethnique sous – représenté à condition que les personnes ainsi cooptées ne constituent pas plus d'un cinquième des membres du conseil.</p> <p>Les personnes à coopter sont désignées par la Commission Electorale Nationale Indépendante en nombre égal à partir des listes élues dans l'ordre des suffrages obtenus par chaque liste.</p> <p>Aucune des composantes ethniques n'est représentée à plus de 67% des Administrateurs Communaux au niveau national. La Commission Electorale Nationale Indépendante assure le respect de ce principe.</p> <p>A cette fin, la Commission Electorale Nationale Indépendante procède aux consultations avec les conseils communaux et l'exécutif en place, visant à faire élire les administrateurs communaux dans le respect des équilibres</p>	<p>de fond requises pour l'éligibilité aux élections du Conseil de colline. <i>(art.91. Justification : limiter le nombre de candidats et faciliter ainsi les opérations de vote).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Conseil de colline est composé de 5 membres élus au suffrage universel direct dont au moins x femme (s) et un membre d'un ethnies différente de celle des autres élus à condition qu'il soit classé dans les y premières places. <i>(art.89. Justification : assurer la représentativité des femmes et celle d'une autre ethnies à condition que cette dernière personne ait un minimum de popularité).</i></li> <li>- Parmi les candidats, l'électeur choisit trois noms dont obligatoirement une femme. <i>(art.95. Justification : trois noms suffisent pour simplifier la procédure. Assurer la représentativité des femmes et augmenter les chances de voir l'une d'elles devenir chef de colline par la voie des urnes).</i></li> </ul> <p><b>b) Election du Conseil communal, de son Président et de l'Administrateur Communal</b></p> <p><i>b.1. Conseil Communal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Conseil Communal comprend 25 membres. Aucune des composantes ethniques n'est représentée à plus de 80% des membres du Conseil Communal. D'autre part, le Conseil Communal comprend un minimum de 30% de femmes. <i>(art.103. Justification : assurer la représentativité des femmes à raison de 30%, pourcentage déjà reconnu au niveau du Gouvernement et du Parlement).</i></li> <li>- La liste comporte x candidats et doit avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre de genre. Dans la mesure du possible, pour cinq candidats inscrits à la suite sur une liste, quatre seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur trois doit être une femme. <i>(art.105. Justification : recherche des équilibres ethniques et de genre. Omission du nombre de candidats par liste. Il n'est pas nécessaire d'en prévoir le double - c'est-à-dire 50- mais il est prudent d'avoir plus de 25 candidats).</i></li> <li>- La répartition des sièges se fait proportionnellement aux suffrages obtenus par les différentes listes suivant la méthode des plus forts restes. <i>(art.108. Justification : omission de la méthode à suivre pour la répartition des sièges. Méthode déjà préconisée pour l'élection des députés).</i></li> <li>- Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages exigés</li> </ul>
---	--

<p>ethniques prévus au niveau national</p> <p><u>Article 118 alinéas 2, 3 et 4 :</u></p> <p>Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés à l'alinéa précédent, la commission sus – indiquée procède au redressement des déséquilibres constatés en retenant sur les listes des partis ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie sous représentée nécessaires pour résorber les déséquilibres. La cooptation est faite par la Commission Electorale Nationale Indépendante en concertation avec les partis concernés et dans le respect de l'ordre établi sur les listes bloquées en s'assurant de la participation de toutes les ethnies dans le plus de circonscriptions possibles. La Commission Electorale Nationale Indépendante procède également à la cooptation de trois</p>	<p>liés à l'ethnie (20%), au genre (30%) ou à la résidence (50%), les partis politiques ayant obtenu le plus de sièges doivent procéder à des réaménagements à l'intérieur de leur liste de manière à rendre éligible le minimum de candidats répondant à ces 3 critères ou à l'un d'entre eux. Le nombre de candidats à déplacer par liste est proportionnel aux résultats obtenus. La CENI assure le respect de ces principes (<i>art.106 alinea 1 et art.113 alinea 1. Justification : préciser les mécanismes de cooptation</i>).</p> <p><b>b.2. Administrateur Communal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Administrateur Communal est élu par le Conseil Communal à la majorité absolue. Si celle-ci n'est pas obtenue au 1<sup>er</sup> tour, il est procédé à un second tour de scrutin auquel ne peuvent se présenter que les 2 candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au 1<sup>er</sup> tour. Est déclaré élu au second tour, le candidat qui a recueilli la majorité relative des suffrages exprimés. La première réunion du Conseil Communal est présidé par le membre le plus âgé et un membre de la CEPI/CECI assiste à cette réunion en tant qu'observateur. (<i>art 104. Justification : omission du mode de scrutin de l'Administrateur Communal. Avoir un Administrateur Communal élu avec une majorité suffisante qui traduit un minimum de consensus autour de sa personne</i>).</li> <li>- Si les Administrateurs Communaux d'une même ethnie sont supérieurs à 67%, des Administrateurs Communaux dont le nombre est équivalent au surplus doivent renoncer à leur poste au profit d'un membre du Conseil Communal d'une autre ethnie. Ces Administrateurs Communaux sont déterminés à partir du classement de tous les Administrateurs Communaux élus à partir des pourcentages les plus faibles obtenus au 1<sup>er</sup> tour du scrutin. En cas d'égalité, et si cela est nécessaire, un tirage au sort départagera les ex-aequo. Un autre scrutin est organisé dans ces communes en vue d'élire un nouvel Administrateur Communal provenant d'une autre ethnie. (<i>art.113. Justification : déterminer à l'avance les mécanismes et les critères de cooptation</i>).</li> </ul> <p><b>b.3. Président du Conseil Communal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Président du Conseil Communal est élu au cours d'un scrutin distinct suivant la procédure décrite pour l'élection de l'Administrateur Communal. (<i>nouvel article. Justification : omission des modalités de vote du Président du Conseil Communal</i>).</li> <li>- Le Président du Conseil Communal est d'une ethnie et/ou d'un parti politique différent de celui de l'Administrateur Communal (<i>N.B. Il</i></li> </ul>
---	--

<p>députés de l'ethnie twa provenant de régions différentes</p> <p><u>Article 150 :</u> Le Sénat est composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils Communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus au cours des scrutins distincts menés sur base des candidatures présentées par les partis politiques ou à titre indépendant ;</li> <li>- de trois membres de l'ethnie twa cooptés par la CENI et provenant des régions différentes ;</li> <li>- des anciens chefs d'Etat.</li> </ul> <p>Il est assuré un minimum de 30% de femmes.</p> <p>Si ce dernier pourcentage n'est pas atteint, la Commission Electorale Nationale Indépendante, en</p>	<p><i>s'agit ici d'une proposition plus politique que technique mais elle s'inscrit dans l'esprit des accords conclus à Arusha et à Pretoria. Dans cette hypothèse, cette élection ne pourrait intervenir qu'à la fin du processus d'élection de tous les Administrateurs Communaux).</i></p> <p><b>c) Election des députés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages exigés liés aux ethnies et au genre, il est procédé à un réaménagement à l'intérieur de chaque parti représenté à l'Assemblée Nationale avec plus de 5 sièges, de manière à réduire le nombre de députés provenant de l'ethnie et du genre excédentaire, tout en respectant le nombre de sièges par circonscription. Ce réaménagement est fait par le Représentant Légal du parti politique concerné de manière à respecter les équilibres exigés sur l'ensemble de ses représentants à l'Assemblée Nationale. Pour les partis politiques ayant obtenu moins de cinq sièges à l'Assemblée Nationale, un réaménagement pourra leur être imposé par la CENI sur base des besoins à combler par rapport aux équilibres globaux. La CENI procédera par tirage au sort. (<i>art 118. Justification : déterminer à l'avance les mécanismes et les critères de cooptation sans changer la force électorale de chaque parti dans une circonscription et en partant du principe que la légitimité populaire est la même pour n'importe quel membre figurant sur une liste électorale. Choix et réaménagement effectués par les partis politiques eux-mêmes).</i></li> <li>- Si un parti a remporté plus de 3/5<sup>ème</sup> des sièges au suffrage direct, la cooptation des membres supplémentaires doit respecter les équilibres exigés et la CENI procède à un tirage au sort pour déterminer le profil ethnique et de genre des députés que les représentants légaux des partis concernés doivent désigner à partir de leurs listes électorales. (<i>art.118 dernier alinéa. Justification : déterminer à l'avance des mécanismes et des critères de cooptation qui respectent les équilibres exigés et donner aux partis politiques un minimum de marge de manœuvre dans le choix de leurs représentants).</i></li> </ul> <p><b>d) Election des Batwa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le jour de l'élection des députés, le scrutin est aussi organisé pour élire les trois députés et les trois sénateurs de l'ethnie Twa. Chaque candidat doit être parrainé par un groupe de <i>x</i> personnes. Tous les candidats d'une même circonscription provinciale élisent 3 d'entre eux (dont une femme dans la mesure du possible) qui vont concourir au suffrage universel direct. Cette élection a lieu sous la supervision d'un membre de la CEPI. A l'issue du scrutin, les candidats ayant obtenu les</li> </ul>
---	---

<p>consultation avec les partis concernés, procède à la cooptation en attribuant à chaque candidat ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de sièges supplémentaires nécessaires pour résorber ces déséquilibres du genre.</p> <p><u>Article 179 alinéas 1 et 2 :</u> Par exception au principe énoncé à l'article 177 de la présente loi, le premier Président de la République de la période post – transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres. Si cette majorité n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé immédiatement à d'autres tours jusqu'à ce qu'un candidat obtienne le suffrage égal aux deux tiers des membres du Parlement.</p> <p>La période de déclaration des candidatures, la date du scrutin et le lieu de</p>	<p>pourcentages les plus élevés seront élus à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Cependant, ce choix sera déterminé suivant l'ordre et les critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pourvoir en priorité les sièges à l'Assemblée Nationale ;</li> <li>• avoir des élus provenant de 6 provinces différentes ;</li> <li>• avoir au moins une femme à l'Assemblée Nationale et au Sénat.</li> </ul> <p><i>(art. 118 et 150. Justification : donner aussi aux députés et aux sénateurs Batwa une légitimité populaire et assurer la représentation des femmes batwa).</i></p> <p><b>e) Election des Sénateurs</b></p> <p>- A chaque scrutin, chaque parti politique présente une liste de 2 candidats de sexe différent La liste ou un candidat indépendant est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés par les membres du collège électoral qui est présidé par le Président de la CEPI. Si un second tour est organisé, seuls peuvent s'y présenter les candidats (liste ou candidat indépendant) ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. Sera déclaré élu au second tour, la liste ou le candidat indépendant ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés. A l'issue des scrutins au niveau national, en tenant compte du profil des candidats indépendants élus et des listes ayant obtenu peu de sièges, les partis devront prendre en compte les pourcentages exigés et préciser en conséquence le nom des sénateurs retenus. En cas de blocages, la CENI aura recours au tirage au sort. <i>(art.150. Justification : omission des modalités de vote. Déterminer à l'avance des mécanismes et des critères de cooptation).</i></p> <p><b>f) Election du Premier Président de la République</b></p> <p>Chaque candidature aux élections présidentielles doit être parrainée par un groupe de x parlementaires ou conseillers communaux formé en tenant compte des composantes ethniques et du genre. Si la majorité des 2/3 des membres du Parlement n'est pas obtenu au 1<sup>er</sup> tour, seuls les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se présenter au second tour de scrutin. Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant obtenu les 2/3 des suffrages exprimés. Si à l'issue du troisième tour, le vote n'est toujours pas concluant, les candidats sont rejetés et de nouvelles candidatures doivent être présentées avant un délai n'excédant pas x jours. Les parlementaires sont convoqués pour élire le Président de la République suivant la même procédure. <i>(art.179 et 184 alinéa 1. Justification : compléter les modalités de vote, adapter la procédure à un suffrage indirect et prévoir une solution alternative en cas de blocage).</i></p>
--	--

<p>la campagne électorale et du vote sont fixés par le décret qui convoque à cette fin les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat.</p>	<p><b>En conclusion</b> à cette partie cruciale du projet de code électoral, quelles que soient les lacunes de ces propositions, celles-ci essaient de mettre en évidence certaines lacunes importantes du projet de code électoral et tentent de montrer qu'il est possible de prévoir dans le texte de loi des mécanismes de cooptation plus précis<sup>11</sup>. Si ces propositions sont contestables voire choquantes, il faut savoir que les choix de la CENI le seront davantage car aucune ligne de conduite claire ne lui a été tracée. De là à ce que la CENI soit taxée de partielle, il n'y a qu'un pas que les partis politiques n'hésiteront pas à franchir si ils ont le sentiment que leurs intérêts ont été lésés.</p>
<p><b>4 .1.2. Les opérations de vote</b></p> <p><u>Article 55 alinéa 2 :</u></p> <p>Après vérification de la qualité de l'électeur, un membre du bureau pointe son nom sur le rôle, lui remet une enveloppe cachetée et paraphée et autant de bulletins qu'il y a de candidats ou de listes de candidats.</p> <p><u>Article 95 alinéa 1<sup>er</sup> :</u> L'électeur qui ne sait pas écrire peut recourir aux services d'un scribe de son choix agréé par le bureau électoral. Celui – ci ne peut être ni un membre du bureau, ni un candidat, ni un parent de ce dernier jusqu'au deuxième degré.</p>	<p>La multiplication des bulletins de vote est généralement une source de difficultés (nombre élevé de bulletins à gérer, gestion des bulletins non utilisés, nombre différent de bulletins par candidat,...) de sorte que l'option du bulletin unique est privilégiée. Ces difficultés ont été constatées par la COSOME lors du référendum constitutionnel où il n'y avait que deux bulletins de vote différents. Qu'en sera – t – il demain si tous les 35 partis politiques participent aux élections ?</p> <p>Le recours au scribe est une option dangereuse qu'il faut absolument écarter car elle est source de fraudes et de manipulations. L'intimidation constatée en dehors des urnes lors du référendum va se développer avec le système des scribes qui viole le principe sacré de la liberté de vote. D'une part, les partis peuvent imposer leurs scribes aux électeurs et, d'autre part, le choix du scribe, surtout si ce dernier est marqué politiquement, sera aux yeux public une indication du vote de l'électeur. Le secret de vote ne sera donc pas garanti et, pire encore, ce vote pourrait être lourd de conséquences. Sur base de leur expérience, les parlementaires devraient être sensibles à cet argument car il leur est déjà arrivé de voter contre leur volonté parce qu'il s'agissait d'un vote à main levée et non d'un vote secret. En 2003 et 2004, combien de citoyens de Kinama ou de Kamenge ont été tués parce qu'ils étaient soupçonnés d'appartenir aux FNL de RWASA ou aux FDD de NKURUNZIZA ? En d'autres termes, dans le contexte burundais, le choix du scribe peut aller jusqu'à vous condamner à mort ! Dans ces conditions, beaucoup de citoyens préféreraient probablement ne pas voter, mais ce choix peut aussi s'avérer dangereux...</p> <p>Au lieu des scribes, on peut recourir à l'image pour identifier et différencier les candidats. Un candidat pourrait être reconnu par sa photo et / ou un symbole bien distinct de celui des autres candidats. Cette méthode a déjà été utilisée à plusieurs reprises, que ce soit avant l'indépendance ou lors des dernières élections de 1993.</p>

<sup>11</sup> En mai 2004, une réflexion de François NYAMOYA et Eugène NINDORERA intitulée « Proposition d'un mode de scrutin pour les élections au Burundi » avait déjà tenté de le montrer.

### 4.1.3. Questions diverses

A toutes fins utiles et à titre secondaire, je voudrais relever d'autres éléments du projet de code électoral, de fond et de forme, qui méritent d'être approfondis par le Gouvernement et le Parlement :

- La Constitution prévoit la coalition des partis politiques (articles 79 et 81) mais le projet de code électoral n'en dit rien ;
- La place réservée aux indépendants est marginale et cache mal une volonté d'empêcher leur existence ;
- Les articles 102 et 112 relatifs aux recours contre les décisions au niveau de la colline et de la commune ne devraient – ils pas figurer au chapitre VII qui traite notamment des recours ?
- Toutes les opérations de vote ne se déroulant pas de la même manière, l'article 55 devrait être reformulé ;
- Un candidat doit résider dans la circonscription où il souhaite se faire élire au moment de la présentation des candidatures (députés, sénateurs, président de la république), depuis 6 mois (conseil de colline) ou encore depuis 5 ans (conseil communal). Quelle est la justification de ces écarts ?
- Les mécanismes de remplacement d'un député ou d'un sénateur coopté n'ont pas été précisés (articles 122 – 124 – 154) ;
- L'article 165 de la Constitution indique que le candidat aux élections législatives doit être d'origine burundaise alors que le projet de code électoral est moins rigoureux puisqu'il permet à une personne ayant acquis la nationalité burundaise depuis au moins dix ans de se présenter aux élections législatives (articles 134 – 165) ;
- Le cautionnement est soumis à plusieurs règles au niveau du remboursement mais la raison de ces distinctions ne paraît pas évidente (articles 144 – 173 – 191) ;
- Quid de la campagne électoral des sénatoriales ?
- Qui désigne les trois médecins prévus à l'article 154 ?

- L'âge requis pour être député ou sénateur n'étant pas le même, l'alinéa 2 de l'article 184 sur les conditions exigées aux membres du groupe de parrainage doit être reformulé ;
- Qui tranche les litiges liés aux emblèmes, couleurs ou signes semblables (article 189) ? Cette règle devrait aussi être prévue pour les autres élections ;
- Il devrait en être de même pour la disposition de l'article 191 qui stipule que « le retrait de candidature en donne pas droit au remboursement » du cautionnement ;
- Quid de la participation des Burundais résidant hors du Burundi aux élections locales et communales (Titre VIII) ?

#### **4.2. Projet de loi portant organisation de l'administration communale**

Ce texte est d'une importance capitale pour promouvoir une véritable démocratisation de la société burundaise et insuffler une nouvelle dynamique dans l'approche du développement. Par rapport au projet de loi, trois questions majeures ont retenu mon attention<sup>12</sup> :

- Quelle est la portée de la décentralisation au Burundi ?
- Quelle est la signification de ces élections à la base ?
- Comment renforcer la participation de la population dans la gestion de leurs intérêts ?

##### ***4.2.1. Quelle est la portée de la décentralisation au Burundi ?***

La commune est définie comme étant « une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière »<sup>13</sup>.

En matière d'autonomie financière, le défi majeur est de rendre la décentralisation effective eu égard aux réalités et aux contraintes que vivent les communes au Burundi. Beaucoup de communes ont même des difficultés à payer les agents à leur charge. La répartition entre l'Etat et la commune des taxes et impôts est une

---

<sup>12</sup> Lire aussi d'autres réflexions et propositions sur le sujet de Annonceur NDIKUMASABO, Elias SENTAMBA, Albert NDONDERA.

<sup>13</sup> Article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> du projet de loi

question fondamentale qui devrait trouver une réponse plus explicite que celle proposée à la section relative aux ressources communales. Si ces matières ne sont pas mieux déterminées, il sera difficile aux autorités communales d'élaborer un budget équilibré et de concevoir un plan communal de développement réaliste.

Compte tenu des grandes disparités au niveau des recettes communales et des infrastructures socio-économiques de base, les subventions de l'Etat sont incontournables, mais encore faut-il qu'elles soient soumises à une loi qui préciserait les critères et les règles d'octroi de ces subventions. Il faut être extrêmement prudent et vigilant dans ce domaine, car les démons du régionalisme n'ont pas disparu et il est probable que des politiciens mal intentionnés attisent ces divisions à des fins obscures.

En matière d'autonomie organique, la tutelle par la voie de la substitution est à écarter car cette option retire aux autorités communales une prérogative essentielle et peut amener les supérieurs hiérarchiques à réduire ces autorités à un rôle de simples exécutants. Par ailleurs, un Conseil communal élu au suffrage direct peut-il être dissout pour des motifs aussi vagues (« motifs impérieux », « dans l'intérêt supérieur de la commune ou de l'Etat ») ? Pour éviter des abus et assurer une cohérence de ce mécanisme de destitution au niveau national, cette dissolution devrait être approuvée par le Sénat tout entier.

#### ***4.2.2. Quelle est la signification de ces élections à la base ?***

Quelle est l'opportunité d'élire les chefs de colline s'ils ont si peu de prérogatives ? Le projet de loi portant organisation de l'administration communale donne des indications sur les relations entre la colline de recensement et la zone qui est un échelon administratif supérieur dirigé par une personne nommée. Le Chef de zone sera visiblement plus important que le Chef de colline qui, lui, aura été élu. Cette situation est paradoxale et va dérouter la population qui ne manquera de se demander quel est l'intérêt d'élire un simple « agent de transmission »<sup>14</sup>. Si le Conseil de colline et le Chef de colline n'ont pas un minimum de prérogatives, il risque d'y avoir peu de candidats à la fin du premier mandat de cinq ans.

A défaut de pouvoirs de gestion, d'autres prérogatives pourraient être accordées aux Chefs de colline, comme par exemple la possibilité de faire inscrire un point à l'ordre du jour du Conseil communal, le droit de prendre la parole pendant certaines réunions dudit conseil, le droit de saisir le Conseil communal et les

---

<sup>14</sup> C'est la réponse qui m'a été donnée récemment par un étudiant à qui je demandais quelles étaient les prérogatives réelles d'un Chef de quartier à Buja, soit l'équivalent d'un Chef de colline dans une commune rurale.

autorités de tutelle pour dénoncer des malversations ou demander des sanctions à l'encontre d'un membre du Conseil communal défaillant, y compris l'Administrateur communal.

#### ***4.2.3. Comment renforcer la participation de la population dans la gestion de leurs intérêts ?***

Il faut renforcer les mécanismes de contrôle direct par la population car élire à la fin du mandat ne suffit pas. La population devrait participer plus activement à la gestion des affaires de la commune et intervenir directement dans certains cas précis. Il est temps de changer les relations gouvernants - gouvernés et d'affirmer avec force que les gouvernants doivent régulièrement rendre compte de leur gestion devant les gouvernés / électeurs.

Rendre publiques les séances du Conseil communal est une bonne chose mais elle ne suffit pas pour amener la population à participer plus activement et plus directement à la gestion des affaires de leur commune. D'après le projet de loi, la séance se tiendra même à huis clos lorsqu'il s'agit d'une « question de personnes »<sup>15</sup>. Mais que faut-il comprendre par « une question de personnes » ? Une clarification des termes et des concepts s'impose pour éviter une interprétation extensive qui pourrait revenir à prononcer le huis clos chaque fois que les responsables communaux ont à s'expliquer sur des faits qui leur sont reprochés ou à rendre compte de leur gestion.

Il est impossible de promouvoir la démocratie et les valeurs démocratiques au Burundi si il n'y a pas de mécanismes concrets et institutionnels susceptibles de renforcer la participation de la population dans la gestion de la *res* (chose) *publica* (publique) et de leurs intérêts. Suivant une périodicité à déterminer, les conseils communaux devraient présenter un rapport aux conseils de colline réunis pour la circonstance. Les Chefs de colline devraient avoir une obligation similaire vis-à-vis de la population de leur circonscription.

Certains mécanismes de démocratie semi directe devraient être prévus. Une pétition signée par un nombre déterminé de citoyens devrait leur donner certains droits (inscrire un point à l'ordre du jour du Conseil communal et le présenter, saisir directement le Conseil communal ou les autorités de tutelle pour dénoncer des malversations et des cas de corruption, provoquer la destitution d'un membre du Conseil communal, ...).

### **5. Prochaines étapes du processus électoral**

---

<sup>15</sup> Article 18 du projet de loi.

La question du calendrier électoral revient régulièrement à la une de l'actualité car il s'agit d'un sujet important auquel sont rattachés des intérêts divers, avoués et/ou inavoués. Pour éviter des pressions et des tensions inutiles, il suffit d'identifier les principales tâches à accomplir et faire une estimation du délai raisonnable nécessaire pour l'exécution de chacune d'elles. Si les opérations techniques peuvent être évaluées dans le temps avec une marge d'erreur relativement réduite, il ne peut en être ainsi pour les questions d'ordre politique (adoption préalable du code électoral et de la loi sur l'administration communale<sup>16</sup>) et celles d'ordre financier (disponibilité des fonds nécessaires pour couvrir toutes ces opérations).

Aujourd'hui, plus personne ne parle du recensement de la population alors que cette opération reste indispensable pour plusieurs raisons. En effet, depuis le dernier recensement de 1990, il s'est écoulé 15 ans au cours desquels il y a eu beaucoup de morts, de réfugiés, de déplacés, de rapatriés et la création d'une nouvelle entité provinciale (Mwaro). De plus, le recensement de la population est un outil de planification du développement extrêmement important. Il ne faut pas non plus perdre de vue que « le nombre de députés à élire par circonscription est fixé proportionnellement à la population »<sup>17</sup>. Si les difficultés de financement et l'impatience d'ordre politique de certains acteurs nationaux et internationaux peuvent entraîner la suppression de certaines phases du processus électoral, il aurait fallu commencer par faire l'économie d'un référendum inutile. Ensuite, si les prérogatives du Conseil de colline et du Chef de colline ne sont pas modifiées, ces élections à l'échelon le plus bas peuvent être reportées voire annulées sans que cela n'affecte l'essence des élections. Enfin, si la phase d'explication et de préparation des électeurs est bien menée, il est possible d'organiser le même jour l'élection des conseillers communaux et celle des députés.

Quant au processus électoral proprement dit, les principales étapes sont connues :

- nomination et formation des commissions électorales communales ;
- préparation du matériel électoral (conception, multiplication, déplacement,...) ;
- formation des commissions provinciales, de l'administration et des agents électoraux ;
- inscriptions au rôle électoral ;
- explication des procédures de vote (descentes sur terrain, médias, vulgarisation au moyen d'outils pédagogiques adaptés,...) ;

---

<sup>16</sup> Aucun calendrier électoral crédible ne peut être présenté par la CENI tant que cette étape ne sera pas terminée. C'est pourquoi les « exigences » du CNDD-FDD à l'égard de la CENI n'ont aucun fondement.

<sup>17</sup> Article 102 du code électoral de 1993 et article 117 du projet de code électoral.

- déclaration des candidatures (15 jours) ;
- vérification de la conformité des candidatures au code électoral ;
- campagne électorale (15 jours) ;
- élections proprement dites ;
- dépouillement et proclamation des résultats ;
- dépôt et analyse des recours éventuels (10 jours) ;
- opérations de cooptation.

Le point de départ de tout ce processus est la promulgation du code électoral et de la loi organisant l'administration communale. Or, cette promulgation risque d'intervenir après la navette parlementaire entre les deux chambres du Parlement et la procédure de la commission mixte paritaire si les deux chambres n'arrivaient pas à s'entendre. Il y a aussi une question de volonté politique qui varie d'un acteur politique à un autre. En définitive, sur base de ces indications dont certaines sont essentielles et aléatoires, il est pratiquement impossible, à ce stade, d'avoir une idée précise du calendrier électoral. A moins de vouloir organiser des élections dans le désordre et la précipitation, il serait surprenant que les élections débutent avant le mois de juin 2005.

En attendant cette échéance, la période préélectorale est cruciale pour préparer une bonne organisation des élections. Les réalités quotidiennes, la vie politique et le référendum ont mis en évidence les insuffisances de nos dirigeants, au niveau national et local, ainsi que celles de nos leaders politiques. La création d'un environnement apaisé en vue des élections dépendra de la volonté de toutes les parties concernées à respecter la loi et le code de conduite en période électorale qui a été adopté par les partis politiques, le Conseil National de la Communication et le Ministre de l'intérieur représentant le Gouvernement.

## **6. Autres défis majeurs à l'ordre du jour**

Certaines solutions préconisées dans les accords conclus à Arusha et à Pretoria sont manifestement insuffisantes. Les équilibres ethniques et autres sont des réponses tout à fait secondaires et parfois inopportunes aux questions comme la mauvaise gestion du pouvoir, les violations des droits de l'homme, l'impunité, l'absence d'une justice forte (indépendante, impartiale) le refus de promouvoir l'Etat de droit ou encore la misère. Ces équilibres répondent à une préoccupation conjoncturelle d'ordre politique et psychologique dont l'intensité peut être réduite voire disparaître avec une bonne gouvernance. Il est préférable d'avoir des institutions, des forces de défense et de sécurité ainsi qu'une magistrature déséquilibrées mais compétentes et au service de tout le monde plutôt que d'avoir des institutions et des pouvoirs publics répondant aux équilibres divers (ethnie, région, genre, politique) mais prompts à se servir (malversations, corruption), sans

scrupules ni moralité et brillant par leur incompetence. Je ne me laisserai jamais de répéter qu'en temps normal, le citoyen burundais ordinaire ne commence à se poser la question des origines (ethnie, région, genre, politique) d'un responsable que lorsque celui-ci montre ses défaillances (partialité, corruption, solidarité négative, injuste) dans l'exercice de ses fonctions.

Allons-nous vers un changement de système ou un changement de leaders qui vont poursuivre la logique de leurs prédécesseurs ? Les comportements observables, passés et présents, n'incitent pas à l'optimisme, surtout que les conditions de vie de toutes les franges de la population (dirigeants, politiciens, fonctionnaires, militaires, policiers, magistrats, paysans, personnes déjà vulnérables) sont de plus en plus précaires, ce qui rend le pays de plus en plus difficile à gouverner. Demain, on ne pourra plus faire la différence entre un ex-FAB et un ex-combattant des PMPA. Il faut espérer que notre préoccupation d'aujourd'hui et de demain soit celle de faire la différence entre un « BON » et un « MAUVAIS » agent de l'Etat, indépendamment de son ethnie, de sa province d'origine ou de son genre, et que nous soyons tous solidaires pour prendre des mesures (conseils, sanctions) à l'encontre de ce dernier.

Que devons-nous exiger des protagonistes politiques qui ont l'intention de nous diriger demain ?

- une vision claire de la place de la justice qui, dans les faits, est aujourd'hui au bas de l'échelle du processus en cours alors que tout le monde est conscient de son importance ;
- une relecture critique des solutions préconisées en vue de gérer les crimes odieux du passé ;
- une volonté politique réelle de défendre et de promouvoir les droits de l'homme ;
- un Etat de droit moderne c'est-à-dire :
  - ❖ des dirigeants (exécutif et législatif) qui votent de bonnes lois, qui les fassent respecter et qui les respectent eux-mêmes en prêchant par l'exemple ;
  - ❖ une magistrature impartiale, efficace et indépendante du pouvoir politique, de l'environnement social et ethnique ainsi que du pouvoir économique (corruption) ;
  - ❖ des forces de défense et de sécurité républicaines, loyales, respectueuses des droits de l'homme et capables de rassurer tous les citoyens ;
  - ❖ une population éduquée qui participe davantage à la gestion des affaires publiques et à qui les pouvoirs publics doivent rendre compte ;

- ❖ une société civile et des médias encore plus dynamiques, formant des contre-pouvoirs de plus en plus forts ;
- des réformes qui visent fondamentalement à changer les attitudes et les mentalités au lieu de se focaliser sur des aspects secondaires (équilibres ethniques) ;
- un changement qualitatif des rapports entre gouvernants et gouvernés ;
- une gestion rigoureuse et transparente de la chose publique ;
- une politique qui rende les droits économiques et sociaux accessibles à la grande majorité des Burundais ;
- une reconquête de notre souveraineté nationale et la promotion du patriotisme.

Au cours de la campagne électorale qui a visiblement déjà commencé, il ne faudra pas se contenter des réponses évasives de la part de nos leaders politiques alors que ce sont des questions vitales pour l'avenir du Burundi. Au-delà des principes et des bonnes idées que développeront les leaders politiques, il faudra leur poser des questions sur la faisabilité et les moyens de mise en œuvre de leurs programmes politiques en vue de freiner leur tendance à la démagogie. Les responsables politiques de demain auront aussi des comptes à rendre par rapport aux promesses électorales qu'ils vont faire à la population !

En guise de conclusion à cette réflexion, je voudrais rappeler, une fois de plus, que les élections ne sont pas une fin mais un moyen qui permet au peuple de participer à la gestion du pouvoir en se choisissant ses dirigeants. Il est indispensable de renforcer les mécanismes de participation et de contrôle populaires. Les élections ne donnent aucune garantie que nous nous cheminons vers des lendemains meilleurs. Il y a beaucoup de pays où les droits de l'homme sont régulièrement bafoués et où règnent le chaos, l'injustice et la corruption alors que leurs dirigeants ont été élus plus ou moins régulièrement par le peuple.

Au Burundi, il n'y aura pas de paix durable ni de réconciliation véritable sans un minimum de justice ! Or, que ce soit avant ou après les élections, des responsables de tous bords ayant commis des crimes contre des populations civiles innocentes vont rester ou se retrouver à la tête des institutions de la République ou occuper des postes importants de responsabilité. Le Burundi a besoin de dirigeants propres au niveau de l'exécutif. C'est pourquoi l'idéal aurait été que les élections soient organisées après la publication des rapports de la Commission d'Enquête Judiciaire Internationale et de la Commission Nationale Vérité et Réconciliation pour écarter des organes de l'exécutif toute personne accusée d'avoir commis ou commandité des crimes odieux. A défaut d'une solution idéale, nous devons au moins exiger que tout responsable qui sera accusé de tels crimes par l'une de ces commissions soit contraint de démissionner de ses

fonctions. Tous les partis politiques qui souhaitent que nos enfants grandissent dans un Burundi meilleur ne devraient pas hésiter une seule seconde à prendre un tel engagement. Au cours de ces dernières années, beaucoup de violations de la loi, des droits de l'homme et des principes de la morale universelle ont été tolérées car, disait-on, « c'est le prix à payer pour avoir la paix ». Si nous voulons une paix durable, la question de la justice et de la lutte contre l'impunité ne peut pas continuer à être occultée. Les membres de la société civile devraient tout faire pour que cette problématique soit au cœur des différentes campagnes électorales.

Fait à Bujumbura, le 15 mars 2005

Eugène NINDORERA.-